



Assemblée générale

Distr. générale
23 juillet 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 131 de l'ordre du jour provisoire*

Plan des conférences

Évaluation de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

« La mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale se poursuit; à ce jour, les principaux avantages que l'on en attendait à l'échelle de l'Organisation ne se sont pas encore concrétisés. »

Résumé

L'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale a été lancée en 2004 dans le but d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences. Elle a été conçue comme une entreprise normative réalisée en collaboration avec les organes chargés du service des conférences au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi et l'Office des Nations Unies à Vienne.

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a estimé que les objectifs de l'initiative, ses hypothèses relatives aux liens de causalité ou ses risques d'exécution n'avaient pas été énoncés de manière cohérente et précise. De même, aucun objectif et but mesurable précis n'avait été fixé en référence directe à l'initiative. Néanmoins, le Département avait depuis lors exécuté une vaste gamme d'activités opérationnelles liées à l'initiative, auxquelles un grand nombre de fonctionnaires du Siège et des autres centres de conférence avaient participé. En ce qui concerne les résultats obtenus en relation avec l'initiative, les fonctionnaires ont cité de nombreuses initiatives et activités exécutées en collaboration au cours des dernières années, et

* A/64/150.



ont indiqué qu'ils connaissaient mieux qu'auparavant les conditions de travail dans les autres centres de conférence. Le BSCI a constaté que petit à petit, le Département avait cessé de publier ses rapports concernant la réforme et les avait remplacés par des rapports sur la gestion intégrée à l'échelle mondiale.

Sur le plan pratique, et en dépit de chevauchements dans le temps et en ce qui concerne les participants, les activités entreprises pour appliquer l'initiative ont été menées sur deux fronts :

- L'élaboration, au cours de l'exercice 2005-2007, du recueil de politiques, pratiques et procédures administratives des services de conférence, tâche qui a nécessité de création de neuf équipes de travail distinctes;
- La mise en place, en 2006, du système intégré de gestion des conférences et du comité de pilotage informatique, qui ont servi de cadre à l'élaboration de trois systèmes informatiques (projets mondiaux I, II et III) concernant :
 - La communication intégrée d'informations à l'échelle mondiale (« entrepôt de données »);
 - La planification et le service des séances; et
 - La planification et le traitement de la documentation.

Le recueil regroupait un ensemble de normes et de règles appliquées par les centres de conférence, mais il mettait l'accent davantage sur les définitions administratives et les attentes en matière de production. Tout en reconnaissant l'intérêt de cet exercice, le BSCI estime qu'il n'a entraîné aucune harmonisation sensible des pratiques de fonctionnement, mais a plutôt mis en relief les différences entre les centres de conférence. Après la publication de la première version du recueil, l'initiative a été axée sur les projets informatiques mondiaux. De l'avis du BSCI, ces projets ont pour défaut de ne pas être fondés sur un engagement clair en faveur de la normalisation des méthodes de travail. Le BSCI estime également que le fait que la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée des services de conférence a été axée principalement sur les projets informatiques mondiaux et que les discussions ont donc fréquemment porté sur les langages de programmation, les fournisseurs de logiciel et les applications, ainsi que les compétences informatiques internes et externes, a peut-être conduit par inadvertance à négliger le débat crucial et la prise de décisions sur les questions de la gestion interne de l'exécution des tâches et de la réforme fonctionnelle. Or ces problèmes ne peuvent incontestablement pas être résolus par des spécialistes de l'informatique.

Dans tous les centres de conférence, les fonctionnaires ont consacré beaucoup de temps aux projets informatiques mondiaux. À ce jour cependant, aucun de ces projets n'est entièrement achevé. Bien qu'un logiciel commun de gestion en ligne des réunions, e-Meets, ait été introduit au cours de la période considérée, il ne s'agit pas véritablement d'un produit de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale. Le système « Carbon » n'a pas encore été mis en place. Tout comme avant l'introduction de l'initiative, les centres de conférence utilisent des systèmes informatiques et des plates-formes distincts pour différents types d'activités professionnelles. Peu d'avantages ont été tirés de ces efforts sous la forme d'une amélioration de la gestion de l'information et des outils de communication de l'information, de la normalisation des procédures et des méthodes de travail ou de l'accès en temps réel aux données partout dans le monde.

Simultanément, l'instruction donnée par l'Assemblée générale tendant à ce que l'initiative soit mise en œuvre en tenant compte pleinement des particularités des différents centres de conférence limite l'intérêt de la normalisation des pratiques de fonctionnement, des méthodes de travail et des modalités intéressant les clients. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'initiative, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'a jamais décrit de manière concrète la façon dont il concilierait la prise en compte des particularités de chaque centre de conférence, d'une part, et l'objectif de la normalisation des pratiques de fonctionnement de l'autre. En conséquence, l'initiative aura servi en fin de compte à faire ressortir les différences entre les centres de conférence au lieu de les résoudre.

Dans la mesure où les centres de conférence ont pour tâche de répondre aux besoins des organes locaux, il n'existe guère de moyens officiels d'encourager le partage des capacités. Bien qu'une collaboration existe officieusement entre réseaux professionnels de collègues, les systèmes de gestion du personnel et des ressources ne permettent pas facilement de concilier les coûts et les avantages de ce type de partage des capacités. Le Secrétaire général adjoint chargé du Département est responsable du budget des quatre centres de conférence. Dans la pratique cependant, la marge de manœuvre pour la répartition des fonds entre les centres de conférence et en dehors de New York est étroite. Par ailleurs, le Secrétaire général adjoint n'exerce aucun contrôle officiel sur le personnel. Dans tous ces domaines importants, aucun progrès ni changement n'est intervenu depuis 2004.

Les statistiques que le Département tient sur la fourniture de services résident dans chacun des centres de conférence. Elles reflètent leurs divergences en ce qui concerne les définitions. Les données relatives à la fourniture de services varient sur le plan de la qualité, de la comparabilité et de la fiabilité.

Pour ce qui est des économies que la mise en œuvre et l'initiative aurait permis de réaliser dans l'ensemble, le BSCI n'en voit aucune sur la base des données qui lui ont été fournies par le Département. Depuis 2004, aucun changement notable n'a été enregistré dans le coût et le volume total des services de conférence fournis. En conséquence, alors même que les projets informatiques mondiaux se poursuivent, il est impossible à ce jour d'identifier le moindre avantage obtenu à l'échelle de l'ensemble du système.

Le BSCI présente cinq recommandations au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et à l'Assemblée générale, pour examen.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
A. Historique : le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et la gestion intégrée à l'échelle mondiale	6
B. Portée et méthodologie de l'évaluation	7
II. Constatations	8
A. Raison d'être et conception	8
B. Rationalisation des opérations	10
C. Partage des ressources et de la charge de travail	14
D. Économies d'échelle	19
III. Conclusions	24
IV. Recommandations	25
Annexe	
Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, statistiques concernant la charge de travail, 2004-2008.	27

I. Introduction

1. Sur la demande du Secrétaire général adjoint chargé du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, la Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé entre mars et juin 2009 à une évaluation indépendante de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale. Cette demande d'évaluation par le BSCI est conforme au paragraphe 4 de la section III de la résolution 63/248 de l'Assemblée générale. Le rapport final intègre les observations du Département sur le projet de rapport daté du 30 juin 2009. Le cas échéant, ces observations sont reproduites en italiques.

2. Le BSCI note que, par l'entremise de son ancien service de conseil pour la gestion du changement il avait participé à la formulation initiale de l'initiative. La fonction en question a été depuis transférée du BSCI au Département de la gestion¹. Avant d'accepter la demande du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences concernant l'évaluation actuelle, le BSCI s'est accordé de manière claire avec ledit département sur le fait que ce travail ne serait pas entrepris de la même manière que la précédente intervention sur la gestion intégrée à l'échelle mondiale et ne comporterait aucune obligation de reprendre les modalités, les formulations et les conclusions de cette dernière.

3. Dans la mesure où l'initiative est une approche ou un paradigme général de gestion qui n'a pas son propre cadre d'expériences antérieures en regard duquel sa réussite éventuelle se manifesterait, il n'est pas facile d'évaluer dans quelle mesure elle est, ou n'est pas, efficace. Le BSCI note que la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale a été gênée par de nombreux facteurs sur lesquels le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'avait pas prise, des facteurs qui tiennent par exemple aux organigrammes et pouvoirs prescrits, aux contraintes générales en matière de ressources et aux pratiques de gestion des ressources humaines et des dépenses à l'échelle de l'Organisation. Le BSCI est conscient du fait que la période de gestation préalable à la réalisation des objectifs de l'initiative intégrée peut être plus longue que le délai d'exécution écoulé jusqu'ici et qu'une nouvelle évaluation indépendante effectuée à un stade ultérieur pourrait se justifier.

4. À titre de dernière note liminaire, le BSCI reconnaît de manière générale la validité de l'observation ci-dessous du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences :

Il est généralement admis que les processus de réforme dans les grandes organisations nécessitent un temps et des efforts considérables, sont d'un coût financier non négligeable et produisent des résultats cumulatifs et non spectaculaires. Dans le cas de la gestion intégrée à l'échelle mondiale, il serait juste de relever d'emblée que cette initiative s'est accompagnée de lourdes contraintes, par exemple, le maintien de tout le volume de travail « normal » et le caractère très limité des ressources (financières ou humaines) spécifiquement consacrées à sa mise en œuvre.

¹ Transfert effectué en 2007 en application de la résolution 61/275 de l'Assemblée générale, comme suite à l'examen du document A/60/883.

A. Historique : le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et la gestion intégrée à l'échelle mondiale

5. Sous la direction d'ensemble du Comité des conférences², auquel le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences rend annuellement compte, par l'entremise du Secrétaire général, sur le plan des conférences, les fonctions statutaires du Département³ consistent notamment à apporter un appui touchant le niveau du secrétariat technique et les services de conférence, à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, au Conseil de sécurité et à leurs comités et autres organes subsidiaires, ainsi qu'à un certain nombre d'organes intergouvernementaux, de conférences spéciales, d'organes d'experts et de réunions tenues au Siège de l'ONU, à New York, à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), à l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), et à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV). Dans chacun de ces quatre centres de conférence il y a trois sous-programmes⁴ différents relevant du service des conférences : planification et coordination des services de conférence; services de documentation; et réunions et services des séances et de publication.

6. Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences est l'un des plus grand département du Secrétariat : il recueille environ 15 % du total des crédits du Secrétariat au titre du budget ordinaire pour 2008-2009⁵ et emploie au total plus de 2 000 fonctionnaires. Pour le même exercice biennal, le coût total du programme de travail du Département était estimé à 620,8 millions de dollars [voir A/62/6 (Sect. 2)]. Le Siège et l'Office des Nations Unies à Genève sont les centres de conférence les plus importants pour ce qui est de l'offre de services de gestion des conférences, absorbant respectivement 55,6 % et 32,9 % des crédits du Département. L'Office des Nations Unies à Vienne et l'Office des Nations Unies à Nairobi reçoivent une part moindre des ressources du Département, soit, respectivement 7 % et 2,7 % des ressources allouées à son programme. Outre ces centres de conférence du Département, le Secrétariat compte un autre niveau de lieux d'affectation, comprenant notamment les commissions économiques et sociales régionales où, bien que l'activité des services de conférence soit plus limitée, certaines réunions inscrites au calendrier des conférences sont organisées et où les normes prescrites par l'Assemblée générale en matière de gestion de la documentation et des réunions s'appliquent néanmoins à des degrés variables (s'agissant par exemple du principe de l'égalité de traitement des langues officielles de l'Organisation) (voir la résolution 42/207 C de l'Assemblée générale).

7. En décembre 2001, l'Assemblée générale, dans sa résolution 56/253, a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les services de conférence soient gérés de manière intégrée dans tous les centres de conférence de l'Organisation. Dans sa réponse, en 2002 (A/57/289), le Secrétaire général présentait cette intégration de la gestion à l'échelle mondiale comme une initiative axée sur l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement du Département et sur l'obtention d'avantages à

² Comme suite à la résolution 43/222 B de l'Assemblée générale.

³ Voir ST/SGB/2005/9.

⁴ Correspondant aux sous-programmes 2, 3 et 4 du programme de travail prévu dans le budget-programme, le plus récent publiés sous la cote A/64/6 (Sect. 2).

⁵ Voir la résolution 62/237 de l'Assemblée générale.

l'échelle de l'ensemble du système. Dans le même temps, les objectifs d'une approche plus intégrée et dynamique de la planification et de la gestion des réunions et de la documentation se sont insérés dans le programme plus vaste de réformes à l'échelle de l'Organisation proposé par le Secrétaire général⁶. Poursuivant dans la voie tracée par la résolution 57/283 B de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a fait rapport en 2003 sur les réformes entreprises par le Département⁷ et a préconisé d'entreprendre une grande étude de la gestion intégrée à l'échelle mondiale, en consultation avec le BSCI et en coopération avec l'ensemble des quatre centres de conférence. Le rapport sur cette étude, achevé en 2004, contenait la première énonciation détaillée de l'expression « gestion intégrée à l'échelle mondiale » dans le contexte du Département.

B. Portée et méthodologie de l'évaluation

8. Conformément au mandat du BSCI⁸, les objectifs de l'évaluation actuelle consistent à déterminer, de manière aussi systématique et objective que possible, la pertinence, l'efficacité et l'efficience (y compris en termes d'impact) de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale. En procédant à ses évaluations, la Division de l'inspection et de l'évaluation du BSCI se conforme aux normes et aux règles adoptées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation⁹. Le BSCI a utilisé une combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives de collecte des données, en faisant appel notamment aux sources suivantes :

- a) Entretiens approfondis avec 191 membres du personnel du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, parmi lesquels des cadres du Siège, de l'ONUG, de l'ONUV et de l'ONUN, avec des représentants des départements auteurs et des États Membres clients dans les différents centres de conférence; et avec des représentants des commissions régionales;
- b) Observation directe de vidéoconférences et de téléconférences et réunions de cadres du Département et du Comité de pilotage informatique et de ses équipes spéciales;
- c) Examen des statistiques disponibles sur le volume de travail pour la période 2004-2008 dans chaque centre et services de conférence; et
- d) Étude approfondie de la documentation relative aux mandats, aux cadres logiques et aux fascicules du budget ainsi que d'autres documents officiels et non officiels contenant des précisions et des comptes rendus analytiques sur la planification, la gestion et l'établissement de rapports sur les activités opérationnelles.

⁶ Voir A/57/387, par. 102 à 108.

⁷ Voir A/58/213.

⁸ Le BSCI procède aux évaluations en se référant aux résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale et à la circulaire ST/SGB/2002/7.

⁹ Voir les règles et normes régissant l'évaluation dans le système des Nations Unies, Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, 29 avril 2005, qui peuvent être consultées sur le site http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4.

9. L'évaluation reprend aussi des éléments analytiques tirés d'un audit auquel le BSCI a procédé récemment sur la gouvernance et la sécurité informatiques au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences¹⁰.

10. Le BSCI n'est pas en mesure de garantir l'exactitude et la véracité des données fournies par le Département. S'agissant des statistiques sur le volume de travail, le BSCI reconnaît que les données fournies intègrent des hypothèses de définition et d'observation qui varient d'un centre de conférence à l'autre. En outre, certaines données ne concordent apparemment pas avec des données sur le Département provenant d'autres sources, ce qui amène le BSCI à émettre des réserves quant à la qualité des données fournies par le Département.

11. Le BSCI note que l'évaluation a souffert d'une contrainte de temps en raison du délai dans lequel il a fallu l'effectuer pour pouvoir faire rapport au Comité des conférences pendant la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale. Il n'a certes pas été en mesure de procéder, pour chaque domaine fonctionnel de service dans chaque centre de conférence, à une collecte de données primaires aussi approfondie qu'il était souhaitable, mais il est convaincu que les constatations, conclusions et recommandations issues de cette évaluation indépendante reposent sur des éléments de preuve suffisants.

II. Constatations

A. Raison d'être et conception

12. L'activité du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences revêt une importance capitale au regard de la mission et du fonctionnement de l'Organisation en tant qu'instance au sein de laquelle les États Membres débattent des affaires du monde. Les services de conférence et de documentation fournis par le Département constituent pour bon nombre d'États Membres la forme la plus directe de contact avec l'action formelle et officielle de l'Organisation.

13. Le rapport de 2004 visait essentiellement à déterminer comment intégrer et gérer globalement les quatre centres de conférence qui fournissent des services de conférence sous la supervision du Département. La gestion intégrée à l'échelle mondiale était censée permettre de remédier aux « incohérences » quant au lieu où réside, au sein du Département, le pouvoir en matière d'élaboration des politiques et de gestion des conférences et, en particulier, la difficulté de concilier des appels simultanés à la centralisation et à la décentralisation. Le rapport relevait en outre que, dans la mesure où la demande de services de conférence n'était pas uniforme tout au long de l'année, la gestion intégrée à l'échelle mondiale offrait la promesse d'aplanir les pointes et les creux de la demande et de l'offre de services (voir A/59/133 et Corr.1).

¹⁰ Audit par le BSCI de la gouvernance et de la sécurité informatique au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, mission n° AT/2008/550/01, 19 mars 2009.

1. La gestion intégrée à l'échelle mondiale est associée à un large éventail d'activités

14. Le BSCI note que le personnel du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences est généralement conscient des buts qui président à la gestion des conférences et de la pertinence de la gestion intégrée à l'échelle mondiale, et estime que ce personnel a investi beaucoup de volonté, de professionnalisme et de bonne foi dans les efforts consacrés à cette initiative. Le BSCI prend note des exemples de réalisations en matière de gestion intégrée à l'échelle mondiale figurant dans les observations présentées par le Département :

- a) *La mise en place d'un fichier commun pour la traduction contractuelle;*
- b) *L'élaboration et l'entrée en vigueur du recueil des pratiques;*
- c) *La gestion globale des dérogations;*
- d) *Les transferts latéraux;*
- e) *Le système de programmation globale des documents;*
- f) *Les échanges de personnel;*
- g) *L'application des normes de l'Organisation internationale de normalisation en matière de publication durable, le développement de la publication intégralement numérisée (publications à la demande), le formatage automatique des documents des organes délibérants;*
- h) *Le partage de la charge de travail;*
- i) *L'accroissement notable de la communication, de l'information et du partage des expériences entre centres de conférence et les synergies qui en résultent;*
- j) *L'exercice direct par le Secrétaire général adjoint des pouvoirs qui lui sont conférés en matière de détermination et de répartition des ressources budgétaires entre tous les centres de conférence.*

15. Le BSCI voit dans les exemples ci-dessus un reflet de l'idée que le personnel se fait de la gestion intégrée à l'échelle mondiale, et il reviendra sur plusieurs de ces points dans la suite de ses constatations. Il souligne toutefois qu'en tant qu'organe de contrôle indépendant, l'essentiel de la valeur ajoutée qu'il peut apporter réside dans l'importance capitale qu'il accorde, non pas aux activités proprement dites, mais à la mesure dans laquelle ces activités ont débouché sur un changement plus vaste conforme aux attentes initiales et aux résultats escomptés.

2. Les buts et les objectifs opérationnels n'ont jamais été clairement énoncés

16. Ayant examiné les rapports du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et du Comité des conférences, ainsi que les résolutions sur le plan des conférences qui traitent de la gestion intégrée à l'échelle mondiale et des réformes connexes, le BSCI fait remarquer que l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale n'a pas fait l'objet d'une énonciation cohérente et précise de ses objectifs ultimes, de ses hypothèses relatives aux liens de causalité ou de ses risques d'exécution. Dans le même ordre d'idées, aucun but mesurable ni objectif périodique d'amélioration précis n'a été fixé en référence directe à l'initiative. Parmi les parties prenantes, l'expression « gestion intégrée à l'échelle mondiale » n'est pas porteuse

des mêmes connotations quant à son but et à sa signification ultimes. De ce point de vue, la gestion intégrée à l'échelle mondiale a été mal définie.

17. Par-delà ces diverses formulations, le BSCI considère les objectifs ultimes de la gestion intégrée à l'échelle mondiale comme étant identiques aux buts que l'Assemblée générale a fixés à l'ensemble des services de gestion des conférences, à savoir la recherche du plus haut niveau possible de qualité, de ponctualité, d'efficacité et de rentabilité¹¹. Ces principes se retrouvent également dans les objectifs de réforme du Département tels que celui-ci les a énoncés dans la suite donnée à sa proposition initiale relative à la gestion intégrée à l'échelle mondiale (A/60/112, par. 3). S'agissant des résultats qui sont fondamentalement associés à cette initiative, le BSCI estime qu'ils ont été énoncés de manière concrète dans le rapport de 2006 sur le plan des conférences (A/61/129, par. 9), que le BSCI a également utilisé pour structurer les constatations de la présente évaluation : rationalisation et optimisation des opérations; partage des ressources et de la charge de travail; et économies d'échelle.

18. L'Assemblée générale a clairement relevé que l'aspect amélioration de l'efficacité du fonctionnement du Département qui va de pair avec les objectifs de la gestion intégrée à l'échelle mondiale est également inséparable des impératifs de « répartition équitable » ou de « partage de la charge » entre les centres de conférence et de la nécessité de respecter le principe de l'égalité des traitements des langues officielles. Le BSCI prend note de la réserve capitale introduite par l'Assemblée générale dans ses orientations, à savoir que la gestion intégrée à l'échelle mondiale doit être mise en œuvre « en tenant compte des particularités des différents lieux d'affectation et de leur mode de fonctionnement dans le domaine des services de conférence, lorsqu'il s'agit d'appliquer la gestion intégrée à l'échelle mondiale » (résolution 57/283 B, sect. II.B, par. 8).

19. Le BSCI note qu'en 2006, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a commencé à consacrer à la gestion intégrée à l'échelle mondiale une section de son rapport annuel sur le plan des conférences et a cessé de publier ses rapports annuels sur les efforts de réforme¹². Comme l'ont confirmé les entretiens avec des membres du personnel du Département, la gestion intégrée à l'échelle mondiale est désormais la réforme la plus importante entreprise depuis 2004 au Département.

B. Rationalisation des opérations

1. Le recueil a fait ressortir la diversité des centres de conférence

20. Lorsqu'en 2005 le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a fait rapport sur ses réformes (voir A/60/112), la gestion intégrée à l'échelle mondiale était envisagée comme un exercice normatif portant sur une période de deux ans, fondé sur la proposition contenue dans le rapport de 2004 tendant à créer neuf équipes spéciales chargées de formuler des politiques et des pratiques harmonisées dans les domaines suivants : a) harmonisation des indicateurs statistiques; b) planification des séances; c) ressources humaines; d) services

¹¹ Depuis 2004, ces objectifs ont été repris et réaffirmés dans les résolutions suivantes de l'Assemblée générale : 58/250, 59/265, 60/236 B, 61/236, 62/225 et 63/248.

¹² Les plus récents rapports portent les cotes A/59/172 et A/60/112.

contractuels; e) politique informatique; f) question budgétaire et financière; g) documentation et publications; h) satisfaction des usagers; et i) examens. Les équipes spéciales étaient censées produire un recueil des politiques, pratiques et procédures administratives des services de conférence comprenant des documents relatifs aux pratiques de fonctionnement harmonisées. Le recueil devait être un « document évolutif » destiné à être modifié à mesure que des pratiques de référence seraient identifiées et des méthodes de travail définies. Les équipes spéciales ont travaillé de manière intensive et ont créé le recueil, dont la version initiale a été mise au point en 2006 et dont la dernière révision remonte à 2007.

21. Le recueil fournit des définitions et des précisions sur un certain nombre de termes et de sujets importants relatifs à la gestion des conférences et concernant (par exemple, les normes de production que les centres de conférence appliquent au personnel des services linguistiques). En ce sens, il traite en grande partie des politiques, normes et pratiques de gestion administrative et de gestion du personnel, domaines dans lesquels il est incontestablement utile en tant que source de référence, mais beaucoup moins des méthodes de travail fondamentales, de l'intégration verticale entre domaines professionnels ou de l'intégration horizontale entre lieux d'affectation. Le recueil, par exemple, ne résout pas les divergences concernant le degré auquel les centres de conférence font éditer leurs documents avant qu'ils ne soient traduits.

22. Le BSCI a constaté que, lorsqu'ils ont été interrogés au sujet de l'utilité du recueil, la plupart des fonctionnaires du Département ont déclaré qu'en soi, il en avait peu. De manière inexplicable, un certain nombre de fonctionnaires ne savaient même pas qu'il existait. Si la collaboration engendrée par l'exercice a toujours été jugée utile, pour certains le produit était plus une « source de division que de cohésion ». Peu de fonctionnaires du Département utilisaient le recueil dans leur travail, car il ne servait qu'à confirmer ce qu'ils savaient déjà. En ce sens, le travail effectué par les équipes spéciales et le recueil ont peut-être eu pour effet principal de faire prendre conscience des divergences existantes plutôt que de rationaliser et d'harmoniser les méthodes de travail.

23. *Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a déclaré que le recueil était une œuvre en évolution et que dans son état actuel, il avait été jugé très utile pour ses usagers, par exemple, pour faire en sorte que la compilation de données sur les indicateurs de résultats et la charge de travail soit uniforme dans les différents centres de conférence, et pour harmoniser l'interprétation des règles et pratiques. Le fait que certains fonctionnaires ne savent pas qu'il existe ou ne l'utilisent pas systématiquement n'ôte rien à sa valeur ou à son impact sur les méthodes de travail de ces mêmes fonctionnaires.*

2. L'initiative de gestion intégrée a été axée sur les projets informatiques mondiaux, même en l'absence de réforme des méthodes de travail fondamentales

24. Le BSCI a constaté que les neuf équipes spéciales et le processus d'élaboration du recueil ont été progressivement remplacés par une série de trois projets informatiques mondiaux s'inscrivant dans le cadre du système intégré de gestion des conférences lancé en 2006 en application des recommandations contenues dans

l'étude effectuée par la société Dalberg Global Development Advisers¹³, qui avait pour but d'améliorer l'intégration des méthodes de travail et des applications dans les quatre centres de conférence. Simultanément, le Comité de pilotage informatique a été créé dans le but de coordonner, rationaliser et uniformiser la gestion des conférences dans les quatre centres de conférence, et à promouvoir ainsi l'interopérabilité et l'efficacité des applications (A/62/161, par. 9). Les trois projets sont les suivants :

- Projet I : communication intégrée d'informations à l'échelle mondiale (« entrepôt des données »), dirigé par l'Office des Nations Unies à Vienne et le Siège;
- Projet II : planification et service des séances à l'échelle mondiale, dirigé par l'Office des Nations Unies à Vienne;
- Projet III : planification et traitement de la documentation à l'échelle mondiale, dirigé par l'Office des Nations Unies à Genève.

25. Le BSCI a constaté que beaucoup de temps et d'efforts avaient été consacrés aux trois projets. Les centres de conférence chargés de chacun de ces projets estiment à l'heure actuelle que ceux-ci sont sur le point d'aboutir, mais reconnaissent que jusqu'ici, les progrès ont été variables. Le projet I, initialement perçu comme étant le plus facile à exécuter, avait pour but d'extraire les informations dont le Siège avait besoin des systèmes informatiques existants dans les quatre centres de conférence, afin d'en éviter la transmission manuelle par ces derniers. Ce projet n'est pas encore achevé. Le fait qu'il n'existe pas de données centralisées pour la présente évaluation est la preuve de l'absence de progrès en ce qui le concerne. Le BSCI a appris qu'un Groupe du contrôle, du suivi, de l'évaluation, de la gestion des risques et des contrôles statistiques a été créé au sein du Département, et qu'il pourrait régler les questions concernant la fiabilité et la cohérence des données.

26. Le projet II est partiellement achevé. Il avait pour objectif de faire en sorte que tous les centres de conférence utilisent le même logiciel pour planifier les séances. Le système e-Meets a depuis été adopté par tous les centres de conférence. Celui-ci précède toutefois l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale, et le système « Carbon », dont l'élaboration était en cours au titre du projet II, n'a pas encore été mis en place. Dans l'intervalle, e-Meets n'offre aucun lien avec les processus de gestion des documents¹⁴. De plus, le BSCI note que e-Meets n'assure pas l'interconnectivité entre les calendriers des différents centres de conférence.

27. Le projet III était et reste le plus difficile à réaliser, car il vise à résoudre l'ensemble de questions les plus difficiles et à surmonter les obstacles qui en découlent. Le domaine du traitement et de la planification de la documentation est celui qui offre le plus grand potentiel en matière de réforme et d'amélioration de la productivité, mais il nécessite un certain degré d'intégration verticale, au sein de chaque centre de conférence, ou horizontale, entre les différents centres. Le BSCI note qu'en ce qui concerne le domaine crucial, le rapport Dalberg présentait trois options : réaménager ou combiner d'une façon ou d'une autre les plates-formes

¹³ Projet informatique mondial du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, rapport final, Dalberg, 19 août 2006.

¹⁴ Autre que ceux notés en ce qui concerne la configuration par l'Office des Nations Unies à Vienne de son système de contrôle des documents et de la productivité.

existant à l'époque¹⁵; prendre le logiciel existant dans un centre de conférence et l'appliquer aux autres; ou adapter une application standard de manière à ce qu'elle réponde aux besoins du Département.

28. Le BSCI est d'avis que l'absence d'orientations dans le cadre de ces options génériques, associée au fait que les questions plus fondamentales de l'harmonisation des méthodes de travail et de l'intégration du processus d'exécution des tâches n'étaient pas réglées, ont contribué à l'absence de progrès en ce qui concerne le projet III. Il estime qu'il a été consacré beaucoup trop de temps aux discussions sur les avantages comparés de logiciels standard par opposition à des logiciels spécialement conçus et du recours à des compétences internes au problème fondamental des pratiques d'exécution des tâches. Un audit récent du BSCI est arrivé à des conclusions analogues. Il a noté que l'absence d'orientation en ce qui concerne les projets informatiques mondiaux avait entraîné un gaspillage de ressources et de temps et conclu que « le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences avait établi des plans trop ambitieux, dont les programmes et les coûts n'avaient pas été planifiés de manière suffisamment détaillée. De ce fait, le projet intégré de gestion des conférences avait pris du retard et entraîné des dépassements de crédits »¹⁶.

29. Le BSCI conclut que l'absence d'harmonisation des méthodes de travail est l'obstacle principal à la mise au point et/ou à l'application de solutions partagées. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'a jamais décrit de manière concrète la façon dont il concilierait la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/283 B, tendant à ce que des particularités des différents centres de conférence soient prises en compte, d'une part, et l'objectif de la normalisation des pratiques de fonctionnement de l'autre. Les raisons pour lesquelles les quatre centres de conférence continuent à utiliser des plates-formes informatiques séparées sont les mêmes que celles qui ont entravé la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale de façon plus générale. Les centres de conférence ne voient pas de raison majeure ni d'avantages pratiques clairement définis susceptibles de les inciter à investir du temps et des ressources dans la mise au point de solutions à l'échelle de système qui ne leur permettent pas de répondre de manière satisfaisante à la demande de services leurs propres clients locaux.

30. Le BSCI note qu'au cours de l'évaluation, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a consacré beaucoup d'efforts au projet III. Le Département a été informé (à l'issue de consultations avec le Directeur général de l'informatique du Bureau des technologies de l'information et des communications et l'Équipe de gestion des connaissances) que puisque la plate-forme Documentum avait été sélectionnée comme système de gestion des documents pour l'ensemble de l'Organisation, tout système documentaire informatique mis en place par le Département devrait être entièrement compatible avec elle. Documentum deviendrait ainsi le système principal pour répondre aux besoins du Département en matière de traitement et de planification de la

¹⁵ Le système de contrôle des documents et de la productivité à Vienne et à Nairobi; le système informatisé de suivi de la production documentaire Drita à Genève et e-Doc au Siège.

¹⁶ Rapport d'audit de la Division de l'audit interne du BSCI : 09-0203, Audit des techniques informatiques (par. 13).

documentation. Dans l'intervalle, les centres de conférence ont cessé dans une large mesure de faire des investissements intérimaires dans leurs systèmes informatiques individuels. Le système e-DRITS à l'Office des Nations Unies à Genève, en particulier, n'a plus fait l'objet de mises à jour périodiques. Le Siège, pour sa part, a continué à développer son système de traitement et de planification de la documentation e-Doc. L'Office des Nations Unies à Vienne et l'Office des Nations Unies à Nairobi ont utilisé le système de contrôle des documents et de la productivité qui a été mis à jour de manière adéquate pour répondre à leurs besoins de « petits centres de conférence ». Le BSCI note que e-Doc et e-DRITS utilisent l'un et l'autre le langage de programmation « Magic » et ne voit pas pourquoi ces deux centres de conférence ne pourraient pas faire un choix entre l'un ou l'autre de ces systèmes, en dépit des besoins différents de leurs clients. Vu que la plate-forme Documentum a été adoptée, il faudra en tout état de cause mettre au point de nouveaux systèmes informatiques pour la planification et le traitement de la documentation. À titre de solution intérimaire, le Département pourrait envisager de supprimer les cloisonnements administratifs et de promouvoir l'harmonisation, l'interopérabilité des systèmes et la cohérence des données produites.

31. *Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a fait observer que de nombreux enseignements avaient pu être tirés du projet III et qu'un système optimisé de documentation serait en conséquence mis en place grâce à un aménagement des processus de base dans tout le secteur de la documentation et de la publication, suivi et appuyé par une solution informatique globale faisant appel aux techniques les plus avancées.*

C. Partage des ressources et de la charge de travail

1. Des efforts limités ont été accomplis en matière de gestion intégrée du budget

32. Quelques efforts ont été faits pour gérer de manière intégrée les ressources inscrites au budget. Premièrement, le BSCI a été informé que le Siège et les autres centres de conférence avaient tenu ces dernières années plus de consultations qu'avant à l'occasion de l'élaboration du budget. Deuxièmement, le Secrétaire général adjoint a commencé à suivre les dépenses de chaque centre de conférence tout au long de l'exercice biennal, à envisager la possibilité de transférer des ressources à certains centres et d'inclure les propositions concernant le reclassement de postes dans le projet de budget pour l'exercice 2010-2011. Ainsi, il a été proposé pour cet exercice d'affecter des postes à l'Office des Nations Unies à Genève pour renforcer les capacités dont il dispose pour assurer le service du Conseil des droits de l'homme. Cependant, comme le Secrétaire général l'avait indiqué en 2006 (A/61/129, par. 9), si le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a vocation à assurer la gestion globale des ressources affectées aux services de conférence dans les quatre centres de conférence, il n'exerce ni tutelle ni contrôle effectifs sur l'utilisation des fonds communs dans les lieux d'affectation autres que New York.

2. Les services de bibliothèque de l'ONUG et de l'ONUV n'ont pas leur place dans le budget du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences

33. En dehors du champ de la présente analyse mais en liaison avec les arrangements de gouvernance interne aux niveaux du Secrétaire général adjoint et le chapitre du budget considéré de l'ONU dans son ensemble, le BSCI prend note du fait que l'inclusion des services de bibliothèque de l'ONUG et de l'ONUV dans le fascicule du budget relatif au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences semble peu logique. Du point de vue des programmes et du rattachement hiérarchique, les services de bibliothèque relèvent du Département de l'information et devraient donc aussi relever du budget de ce dernier. D'un autre côté, si les services de bibliothèque de l'ONUG et de l'ONUV continuent à être financés au titre du budget du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences en tant qu'étape finale du processus général de gestion de la documentation, il faudrait donner au Département plein pouvoir pour les diriger et les gérer.

3. Du fait de l'existence d'une double structure hiérarchique, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences a peu de pouvoir sur les autres centres de conférence

34. Dans le rapport initial du Secrétaire général et sa proposition concernant la gestion intégrée à l'échelle mondiale, il a été noté que la première difficulté à laquelle se heurte le Département tient aux « divergences entre les textes officiels sur la question de savoir où se situent les centres de décision au sein du Département » et en particulier l'existence d'une situation telle que le Secrétaire général adjoint à l'Assemblée générale et à la gestion des conférences, alors qu'il est responsable de l'exécution du budget dans les quatre centres de conférence, n'a guère son mot à dire dans la pratique sur la manière dont les fonds sont dépensés (voir A/59/133 et Corr.1). Le BSCI note à cet égard que la situation n'a pas changé et que l'ONUG, l'ONUV et l'ONUN sont des lieux d'affectation dotés de services de conférence qui sont inscrits au budget du Département mais qui, sur le plan administratif, relèvent des directeurs généraux de ces offices¹⁷. Le BSCI constate que, depuis 2004, il n'y a pas eu de changement en ce qui concerne les ambiguïtés associées à la double structure de gouvernance du Département.

35. Dans le cadre de la structure décentralisée de la gouvernance, le Secrétaire général adjoint est responsable de toutes les activités du Département, notamment de l'élaboration des politiques, méthodes, normes et procédures en matière de gestion des conférences, ainsi que de l'inscription des ressources aux chapitres pertinents du budget et de l'administration des activités en rapport avec les attributions du Département dans tous les centres de conférence (ST/SGB/2005/9, sect. 3.3). Dans cette optique, le Secrétaire général adjoint est responsable de l'ensemble du chapitre 2 du budget-programme, qui comprend les ressources destinées aux quatre centres de conférence. D'un autre côté, dans ses circulaires concernant l'ONUG, l'ONUN et l'ONUV, le Secrétaire général circonscrit l'approche décentralisée en conférant la responsabilité des opérations courantes en matière de gestion des conférences dans les différents centres de conférence aux chefs de division concernés qui relèvent de leur directeur général respectif. Il a été

¹⁷ Voir ST/SGB/2005/9, ST/SGB/2000/4, ST/SGB/2004/5 et ST/SGB/2009/3.

reconnu que cet arrangement était au cœur du problème auquel le Département se heurtait en matière de gestion lorsque le concept de gestion intégrée à l'échelle mondiale a été formulé. Depuis 2004, aucun changement n'a été apporté au rattachement hiérarchique des responsables de la gestion des conférences dans les différents centres. Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'a manifestement pas l'autorité voulue pour régler ce problème. Toujours en ce qui concerne la responsabilité d'ensemble des activités et le pouvoir de décision, le BSCI a passé en revue tous les contrats de mission conclus entre les hauts fonctionnaires concernés et le Secrétaire général et n'y a trouvé aucune référence à des mécanismes de coordination et d'harmonisation. En 2008, un seul directeur général a mentionné spécifiquement une initiative liée à la gestion intégrée à l'échelle mondiale.

4. Il est rare que la charge de travail et les capacités soient partagées

36. D'après le BSCI, le système de gestion intégrée des services de conférence à l'échelle mondiale pourrait offrir la possibilité de partager la charge de travail soit a) en transférant des fonctionnaires dans les centres de conférence où la charge de travail est plus importante, par exemple au moyen de prêts de personnel, soit b) en transférant le travail là où le personnel se trouve, ce qui est possible principalement dans le domaine de la documentation. Le BSCI a constaté que ces deux formes de gestion de la charge de travail ont été utilisées à un degré limité. Il a également constaté que, lorsqu'il y avait eu un partage de la charge de travail entre centres de conférence, celui-ci avait fréquemment été organisé par les fonctionnaires eux-mêmes dans le cadre de réseaux professionnels existants et de relations officieuses, et n'était donc pas attribuable en soi à l'initiative de gestion intégrée. Un obstacle au partage de la charge de travail relevé par le BSCI concerne les connaissances techniques spécialisées disponibles dans les différents centres de conférence et lieux de réunion d'entités spécialisées de l'Organisation. Ceci limite le volume de travail susceptible d'être déplacé. Les entités qui demandent des services ont indiqué qu'elles préféreraient de beaucoup que leurs documents soient traduits par des traducteurs locaux qui connaissent bien les sujets traités et qu'elles pouvaient contacter directement. Le BSCI a été informé que le Département avait envisagé de recourir aux services de traduction contractuelle de chaque centre de conférence pour partager la charge de travail (par exemple pour réduire les retards de traduction et traduire les documents non prioritaires) mais l'avait rarement fait.

5. Prêts de personnel et transferts latéraux

37. Le BSCI a constaté que les prêts et transferts latéraux qui ont été effectués concernaient principalement le personnel des services linguistiques, la formule des prêts étant généralement utilisée pour les interprètes et celle des transferts aussi bien pour les traducteurs que pour les interprètes. Le tableau 1 indique le nombre total de prêts de personnel qui ont été effectués entre centres de conférence de 2004 à 2008, depuis la mise en place de l'initiative de gestion intégrée. Le nombre de prêts a été le plus élevé en 2005 et a diminué en 2006, 2007 et 2008. Le volume des prêts est relativement insignifiant par rapport à l'effectif total du Département, qui compte près de 2 000 fonctionnaires. Ici encore, il n'est pas sûr que le recours à cette formule soit imputable à l'initiative de gestion intégrée; certains prêts auraient probablement été effectués même en son absence.

Tableau 1
Prêts de personnel du Département entre centres de conférence, 2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
22	47	26	35	29

38. Le tableau 2 indique le nombre total de transferts latéraux entre centres de conférence de 2004 à 2008, depuis la mise en place de l'initiative de gestion intégrée. Ce nombre a augmenté ces dernières années, mais là encore il est incertain que cela soit dû à la gestion intégrée, en particulier si l'on considère le profil par âge du personnel des services linguistiques du Département et le fait qu'un nombre de plus en plus important de fonctionnaires ont atteint l'âge de la retraite obligatoire, d'où une augmentation du nombre de postes vacants qui a ouvert des possibilités de transfert. En outre, ces vacances de postes sont généralement publiées par le système Galaxy; il ne s'agit donc pas d'une initiative départementale interne liée à la gestion intégrée.

Tableau 2
Transferts latéraux de personnel du Département entre centres de conférence, 2004-2008

2004	2005	2006	2007	2008
2	5	14	21	17

39. Le BSCI a relevé que d'autres facteurs ont une incidence sur les prêts et les transferts de personnel, constatant notamment que certains centres de conférence préféraient déplacer la documentation transportable aux fins de traitement dans un autre centre et éviter ainsi des frais au titre des voyages, de l'indemnité de subsistance et du remplacement potentiel de personnel au cas où eux-mêmes auraient des besoins de services imprévus. En outre, du fait que le système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires (e-PAS) n'a pas été appliqué de manière uniforme par les différents centres de conférence et que dans l'un d'eux au moins une « courbe en cloche » a été appliquée pour la distribution des notes, les fonctionnaires susceptibles d'être intéressés par un transfert risquent de se trouver défavorisés.

40. Par ailleurs, comme le BSCI l'a fait observer à l'Assemblée générale en 2008 dans son rapport A/63/94, il n'existe aucune politique globale de gestion du recrutement de personnel temporaire dans les services linguistiques, et il n'existe ni critères, ni directives ou instructions permanentes claires régissant le recrutement de personnel temporaire qui pourraient être suivis dans tous les lieux d'affectation. De plus, faute de procédures adéquates et en raison du manque de transparence et de cohérence qui en découle dans la constitution des fichiers et la sélection des candidats, le BSCI n'a pas été en mesure de déterminer si les pratiques de recrutement du personnel temporaire permettaient que tous les services linguistiques soient traités sur un pied d'égalité et bénéficient de conditions de travail et de ressources également favorables.

6. Les pratiques et les méthodes de travail des différents centres de conférence ne sont pas les mêmes

41. Le BSCI a constaté que le personnel du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences connaissait les caractéristiques propres aux différents centres de conférence, les clients qu'ils desservaient et la façon dont l'argument des « particularités » réduisait les résultats que l'Assemblée générale pouvait attendre de la gestion intégrée à l'échelle mondiale. Les différents centres de conférence ont avant tout pour objectif de fournir et de gérer des services de conférence là où ils sont sis et en fonction des besoins de leurs propres clients. Ils ne fourniront donc une assistance à d'autres centres qu'après avoir satisfait la demande de leurs clients locaux. Dans les divers centres, de nombreux fonctionnaires ressentent les différences entre ceux-ci en termes de clientèle, de culture et de structure comme un obstacle insurmontable à la mise au point de pratiques harmonisées, et l'un d'entre eux a résumé la situation en quelques mots : « Nous faisons tous le même travail, mais en mettant l'accent sur des aspects très différents. » Comme le BSCI l'a relevé au vu des dossiers, et comme la majorité des membres du personnel du Département interrogés l'a confirmé, peu de changements notables, voire aucun, ont été apportés depuis 2004 aux principaux processus d'exécution des tâches. Cela ne veut pas dire que les différents fournisseurs de services et centres de conférence n'ont pas mis en œuvre des ajustements techniques durant cette période comme on s'y attendrait de la part d'une organisation professionnelle.

42. Du point de vue du volume de travail, la clef d'une gestion intégrée des services de conférence réside dans la coordination entre le Siège et l'ONUG, dans la mesure où ces deux centres de conférence représentent ensemble près de 90 % des activités à cet égard. C'est également dans ces deux centres que le plus de services doivent être fournis « à la demande », par exemple au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale et au Conseil des droits de l'homme. L'ONUV et l'ONUN, d'un autre côté, ont pour caractéristiques communes non seulement le fait que leur dimension est relativement plus réduite, mais aussi qu'une très grande partie de leur travail est liée à des réunions qui ne sont pas inscrites au calendrier des conférences et qui sont financées au moyen de ressources extrabudgétaires.

43. Le fait qu'une grande partie des ressources de l'ONUV et de l'ONUN provient de sources extrabudgétaires a une incidence importante sur leurs relations avec les organes qui demandent des services¹⁸. Tant à l'ONUV qu'à l'ONUN, pour chaque réunion, manifestation ou document, il est établi un budget total et un transfert de fonds correspondant est effectué conformément à un calendrier de paiement convenu¹⁹. Les coûts et l'utilisation des ressources font l'objet d'un contrôle tout au long du processus. En raison des modalités découlant de leur dépendance vis-à-vis de ressources extrabudgétaires (ou de la possibilité de profiter de telles ressources),

¹⁸ D'après le projet de budget pour l'exercice biennal 2008-2009, 23,49 % du coût des services fournis par l'ONUV étaient remboursés par l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, et la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complètes des essais nucléaires, tandis qu'à l'ONUN, 41,1 % étaient financés au moyen de ressources extrabudgétaires.

¹⁹ Pour toutes les réunions autres que celles inscrites au calendrier des conférences. L'ONUN décrit ce système dans le document de la Réunion interorganisations concernant les services linguistiques, la documentation et les publications, concernant le mécanisme de recouvrement des coûts (IAMLADP/2005/R.8, 8 juillet 2005).

ces centres de conférence peuvent, d'une certaine façon, « mieux répondre » aux besoins d'une entité qui demande des services que l'ONUG ou le Siège, dont les travaux sont plus directement définis par le budget ordinaire et le calendrier des réunions.

D. Économies d'échelle

1. Des pressions s'exercent sur les services de conférence, mais il y a peu de périodes de pointe ou de périodes creuses

44. Le BSCI croit comprendre que quand l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale a été mise en place, le cycle de travail dans chaque centre de conférence était marqué par des « périodes de pointe » et des « périodes creuses » bien définies en ce qui concerne les réunions et autres activités tout au long de l'année. L'un des principes sur lesquels la gestion intégrée à l'échelle mondiale était fondée était qu'elle permettrait de réduire les effets de cette situation grâce à un calendrier de réunions commun et au partage de la charge de travail et des ressources entre les centres de conférence, de sorte qu'un centre traversant une « période creuse » pourrait en aider un autre à faire face à une « période de pointe ». Le BSCI note que, parallèlement, le calendrier saisonnier des réunions s'est progressivement rempli. Il a été informé par le personnel de direction du Département que ceci résulte peut-être en partie des échanges d'informations et de la collaboration qui ont accompagné la mise en place de l'initiative, mais est aussi en partie un corollaire inévitable de la nécessité d'exécuter des nouvelles activités prescrites par les organes délibérants. Le BSCI n'a cependant pas été en mesure de vérifier ces informations. Les figures I et II ci-après indiquent en détail le nombre de séances tenues par mois et par centre de conférence en 2004 et 2008, respectivement. Le BSCI note toutefois que si les activités à Vienne et à Nairobi sont réparties uniformément sur chaque mois, le cycle des réunions à New York et à Genève est resté relativement comparable, ce qui veut dire qu'il n'est guère possible de partager du travail entre ces deux centres.

Figure I

Nombre de séances par mois et par centre de conférence, 2004

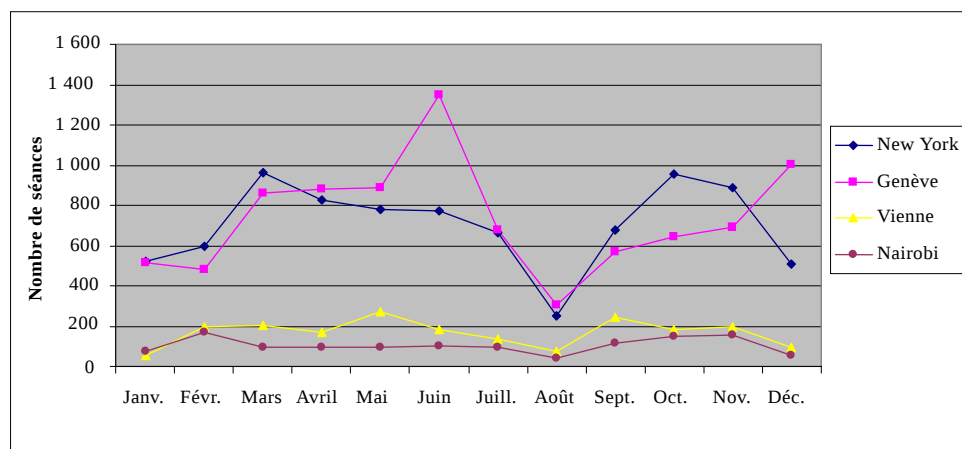
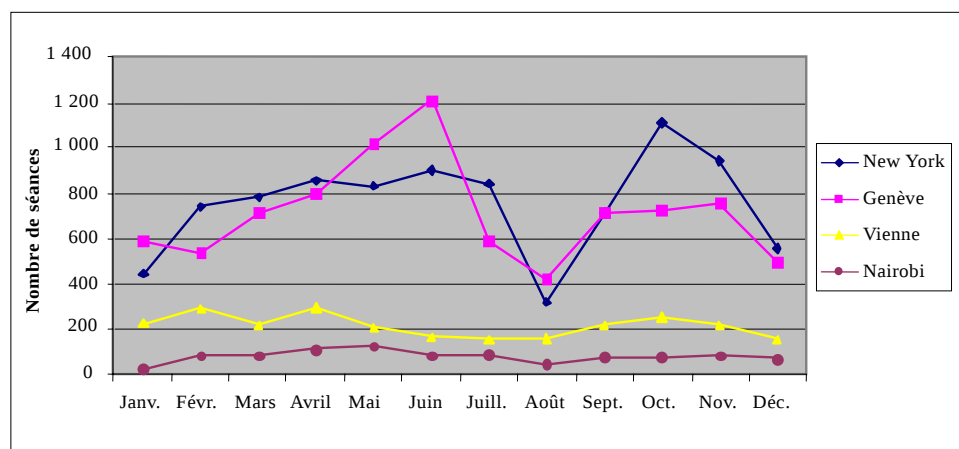


Figure II
Nombre de séances par mois et par centre de conférence, 2008



45. En dehors de Vienne, le nombre de séances dans les différents centres de conférence est resté stable tout au long de la période allant de 2003 à 2008²⁰. D'après le BSCI, les données concernant le nombre de séances et leur répartition montrent que l'un des principes sur lesquels est fondée la gestion intégrée à l'échelle mondiale, à savoir qu'elle permettrait de faire des économies lorsque des périodes de pointe dans un centre sont contrebalancées par des périodes creuses ailleurs, ne correspondait pas à la réalité. L'augmentation du nombre de séances tenues à Vienne et la faible dimension de l'Office des Nations Unies à Nairobi empêchent ces deux centres de fournir un appui véritable à l'Office des Nations Unies à Genève ou au Siège lorsque ceux-ci connaissent des périodes de pointe.

2. Il a été enregistré une augmentation marginale de la fourniture totale de services et une répartition un peu plus uniforme des tâches sur l'année

46. En 2008, 299 entités différentes au total pouvaient recevoir des services du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, du fait de leur inclusion dans le calendrier annuel des conférences²¹. Pour l'ensemble des centres de conférence, le volume nominal des services fournis par le Département est resté relativement stable depuis la mise en place de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale, ne faisant apparaître dans l'ensemble qu'une légère augmentation au cours de la période 2004-2008. En outre, il ressort des données compilées dans l'annexe au présent rapport que le nombre total de séances, tenues avec ou sans services d'interprétation, a augmenté de 4,15 %, et que le nombre total de pages traitées a augmenté de 6,72 %. Entre 2004 et 2008, le Département a signalé que les taux globaux d'utilisation des services de conférence avaient légèrement augmenté au Siège et à Nairobi, où ils étaient passés de 79 % à 83 % et

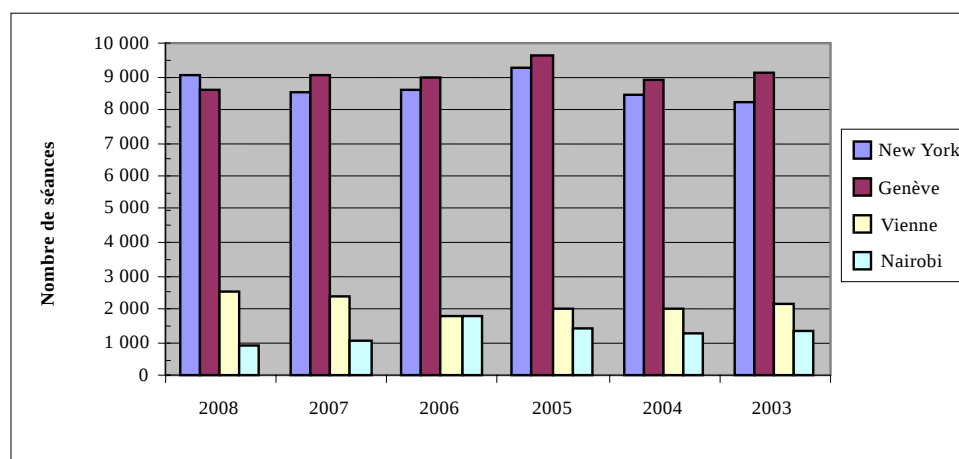
²⁰ L'ONUV a enregistré une augmentation d'environ 20 % du nombre de réunions (2 151 en 2003 contre 2 570 en 2008).

²¹ Contre 288 en 2004 (voir A/59/32, A/60/32, A/61/32, A/62/32 et A/63/32).

de 96 % à 100 %, respectivement, et légèrement baissé à Genève et à Vienne, où ils étaient tombés de 91 % à 88 % et de 90 % à 87 %, respectivement.

47. En moyenne, au cours de la période 2004-2008, le Département a planifié 6 489 séances avec interprétation et 14 822 séances sans interprétation par an dans les quatre centres de conférence et leur a fourni les services nécessaires. Au cours de la même période, il a également traité en moyenne 901 391 pages par an pour les quatre centres (voir annexe). La figure III ci-après indique le nombre total de séances tenues dans chaque centre de conférence au cours de la période 2003-2008; des données pour 2003 ont été incluses pour montrer que le nombre de séances est resté à peu près le même qu'avant l'institution de la gestion intégrée à l'échelle mondiale.

Figure III
Nombre de séances par centre de conférence, 2003-2008



48. En dehors de l'augmentation du volume nominal de la demande de services du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, le BSCI note la possibilité d'un changement dans la complexité qualitative du travail, par exemple en ce qui concerne les besoins d'entités qui peuvent recevoir des services «à la demande», notamment le Conseil des droits de l'homme et l'examen périodique universel à Genève.

49. Les données disponibles concernant le volume total des services fournis ne permettent pas de voir les différences entre centres de conférence et entre types précis de services, mais dans l'ensemble les variations sont relativement faibles. En dépit d'une abondance de preuves concernant le temps et les efforts que le Département a consacrés aux équipes de travail, à la compilation du recueil de politiques, pratiques et procédures administratives et aux projets informatiques à l'échelle mondiale, le BSCI ne trouve aucun élément à l'appui de l'idée que la gestion intégrée à l'échelle mondiale a permis à l'Organisation de réaliser des économies véritables à l'échelle du système. Incontestablement, une période d'observation de cinq ans est relativement courte eu égard à la complexité des changements qui se sont produits dans le domaine d'activité du Département. Si l'on considère ceux qui sont intervenus de manière générale dans la fourniture de

services, par exemple du fait de la définition de « créneaux » pour la présentation des rapports dans les centres de conférence, de multiples facteurs autres que la gestion intégrée à l'échelle mondiale auront eu une influence. Il est probable que certains de ces changements se seraient produits même en l'absence du système.

3. Les « avantages obtenus à l'échelle de l'ensemble du système », le cas échéant, ne sauraient être imputés à la gestion intégrée à l'échelle mondiale

50. Le BSCI a constaté qu'il n'y avait pas de données concrètes à l'appui de la conclusion selon laquelle des avantages auraient été obtenus au niveau de l'ensemble du système du fait de la gestion intégrée à l'échelle mondiale. Aucune des mesures qu'il a examinées en ce qui concerne les services fournis par le Département ne fait apparaître une augmentation sensible du volume de travail exécuté au cours de la période 2004-2008. Le « sentiment » d'une amélioration de la collaboration cité par de nombreux fonctionnaires est incontestablement authentique et est également une composante indispensable de la gestion intégrée à l'échelle mondiale, mais il ne suffit pas pour démontrer que les efforts d'harmonisation ont été couronnés de succès ou que des économies ont été réalisées ou se sont traduites d'une autre façon par la réalisation d'objectifs liés à la gestion des conférences. Si le volume total des services fournis par le Département est resté relativement stable, le montant des ressources combinées, en revanche, a augmenté de 13,3 % de l'exercice biennal 2004-2005 à l'exercice 2008-2009, en termes financiers.

51. Le BSCI note que le Département a présenté, dans ses rapports sur le calendrier des conférences, des « indicateurs de résultats » pour certains travaux de traduction et d'interprétation en 2007 et une « matrice de mesure des résultats » dans son rapport de 2008 (voir A/62/161 et Corr.1 et 2, et A/63/119 et Corr.1). Le BSCI n'a pas été en mesure de définir la relation précise qui existe entre les indicateurs de résultats et la matrice, d'une part, et la gestion intégrée à l'échelle mondiale, de l'autre. De plus, des normes de production sont fixées pour de nombreux fonctionnaires, notamment les traducteurs, réviseurs, rédacteurs de comptes rendus de séance et interprètes, ainsi qu'il est indiqué dans le recueil, et il est donc peu probable que les indicateurs de résultats augmentent sensiblement dans le temps. En fait, l'une des conséquences involontaires de cet exercice pour ces emplois est peut-être que les normes de production sont devenues à la fois un plafond et un plancher, et que le fait même que la production est mesurée entraîne une baisse du moral des fonctionnaires des catégories considérées.

4. La qualité des statistiques récapitulatives du volume de travail laisse à désirer

52. Le BSCI est d'avis qu'une grande partie des données fournies par le Département n'ont pas la qualité voulue pour permettre de comparer les tendances de la fourniture des services dans le temps. Premièrement, en ce qui concerne plusieurs aspects de la fourniture des services, l'unité d'observation a évolué, comme le reflète par exemple l'évolution de la portée des rapports sur le calendrier des conférences. Deuxièmement, pour établir leurs rapports, les centres de conférence ont utilisé des définitions correspondant aux caractéristiques propres de leurs processus de travail respectifs. Troisièmement si, pour certains services, il existe des mesures objectives, pour d'autres, les données sont basées sur des estimations officieuses. Enfin, dans plusieurs cas, le BSCI a trouvé que l'intégrité des dossiers avait été compromise, par exemple du fait d'ajustements rétroactifs, ou

relevé d'autres divergences dans la tenue des dossiers. Les états récapitulatifs que le BSCI jugeait utiles pour l'exercice en cours n'étaient donc pas facilement disponibles. Les données figurant dans l'annexe, par exemple, ont été fournies séparément par chaque centre de conférence, ce qui a parfois entraîné des variations dans les réponses concernant le même indicateur.

53. En outre, en examinant la méthode utilisée par le Département pour déterminer le degré de satisfaction des clients, le BSCI a constaté que si les centres de conférence procédaient tous à des enquêtes de ce type, ils n'utilisaient pas tous les mêmes instruments pour les réaliser ou les mêmes stratégies d'échantillonnage. Si le processus d'échantillonnage n'est pas rigoureux, il peut être difficile d'interpréter la signification des résultats des enquêtes donnés par le Département et impossible de faire des comparaisons entre les centres de conférence. En 2008, par exemple, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences à New York a signalé que moins de 3 % de ses clients s'étaient déclarés insatisfaits (en indiquant sur le questionnaire que les services fournis par le Département étaient de mauvaise ou de très mauvaise qualité), mais le Siège utilise une approche très passive pour obtenir une réponse à ses questionnaires. Il est impossible de déterminer le degré de satisfaction des clients qui n'ont pas répondu au questionnaire. En revanche, en 2007, l'Office des Nations Unies à Genève a utilisé une approche calculée et a fait rapport sur le degré de satisfaction de certains clients bien déterminés. L'Office des Nations Unies à Vienne distribue des questionnaires aux participants aux principales réunions. Il reçoit environ 10 % de réponses et fournit des informations en retour aux responsables de l'organisation de ces réunions. S'il utilise les résultats de l'enquête pour améliorer ses programmes, rien ne porte à croire que ces données sont partagées avec d'autres centres de conférence. Enfin, l'Office des Nations Unies à Nairobi effectue des enquêtes auprès des participants aux réunions de ses deux clients importants, et a constaté que 65 % de ceux qui ont répondu au questionnaire trouvent la qualité générale des services de conférence excellente ou satisfaisante.

54. Le BSCI a également relevé que si les centres de conférence demandent tous à leurs clients ce qu'ils pensent de leurs services, rien ne prouve que le Département utilise les données concernant la satisfaction des clients à l'échelle du système pour faire des comparaisons ou identifier les pratiques optimales utilisées par les différents centres de conférence. À l'heure actuelle, il n'existe pas de base de données centrale²² qui permette de capturer et d'analyser systématiquement les données. Chaque centre de conférence rassemble et analyse indépendamment ses propres données. Le BSCI note que le Département semble généralement utiliser un échantillonnage passif pour ses enquêtes sur le degré de satisfaction des clients, ce qui est une méthode inappropriée et peu fiable par définition pour déterminer le degré de satisfaction véritable²³.

55. *Le Département a fait observer que la mise en œuvre de l'initiative de gestion intégrée à l'échelle mondiale a fait ressortir la complexité de la collecte, de l'analyse des données et de l'établissement de rapports. Son nouveau Groupe du suivi, de l'évaluation, de la gestion des risques et des contrôles statistiques*

²² Une fois qu'il sera mis en place et opérationnel, le projet I du grand projet informatique fournira peut-être une telle base de données (voir A/63/119, par. 13 à 16).

²³ Ce type d'échantillonnage est effectué quand les membres du groupe interrogé sont choisis sur la base de la facilité relative d'accès, en l'occurrence les États Membres présents et disposés à répondre au questionnaire.

s'emploie déjà à régler un grand nombre des questions qui ont été identifiées. L'évaluation contribue utilement à rappeler qu'il est urgent d'assurer la collecte et l'analyse de données crédibles et cohérentes.

56. Le BSCI a noté que le Département n'avait utilisé aucun mécanisme ou outil pour essayer d'identifier les gains de productivité ou économies effectives imputables à la gestion intégrée à l'échelle mondiale. Certains fonctionnaires du Département affirment qu'il y en a eu, et notent que le Département fonctionne de manière plus intégrée depuis que l'initiative a été mise en place; le BSCI cependant n'a trouvé aucun chiffre permettant de le confirmer. Le BSCI reconnaît que les outils informatiques existants ne sont peut-être pas suffisants pour identifier les gains et économies réalisés, mais ceci n'est pas une excuse pour ne pas essayer de le faire.

III. Conclusions

57. Naturellement, chaque centre de conférence a pour objectif de fournir et de gérer les services de conférence en fonction des besoins de ses propres clients, dont il a la responsabilité principale. Un corollaire de ce principe est la position légitime selon laquelle il ne peut être offert d'assistance aux autres centres de conférence que quand les besoins des clients locaux ont été satisfaits. Simultanément, rien n'incite les centres de conférence à renoncer aux pratiques qui leur sont propres. La gestion intégrée à l'échelle mondiale a fourni aux centres de conférence la possibilité de collaborer et de partager des informations. Toutefois, ces échanges d'informations ont eu pour effet de mettre en relief les différences entre les différents centres et non d'harmoniser leurs pratiques. En tout état de cause, il ne fait pas de doute que la gestion intégrée à l'échelle mondiale continue d'évoluer et qu'à ce jour, les principaux avantages escomptés à l'échelle de l'organisation ne se sont pas concrétisés.

58. Au sein du Département, une grande partie des efforts liés à la gestion intégrée à l'échelle mondiale ont été axés sur le grand projet informatique, mais celui-ci n'a pas permis de faire avancer le processus de réforme et d'harmonisation dans tous les centres de conférence. La technologie peut apporter de nombreux avantages au Département et à ses travaux et pourrait constituer un outil utile pour la gestion intégrée à l'échelle mondiale, mais il est risqué de partir du principe que la technologie entraînera la réforme. Il faut des orientations claires au niveau de la direction au sujet des techniques à utiliser et des résultats à escompter, ainsi que des avantages qui en découleront en fin de compte pour le Département dans son ensemble et pour chacun des centres de conférence; malheureusement, il n'en a pas été ainsi. Pour que la gestion intégrée à l'échelle mondiale des services de conférence des Nations Unies devienne une réalité, il faudra définir clairement la source des décisions en matière de gestion. Il faudra résoudre le problème lié à l'existence d'un double rattachement hiérarchique, afin qu'il y ait au sein du Département une structure hiérarchique clairement définie qui puisse diriger les quatre centres de conférence.

IV. Recommandations

Recommandation 1

59. **Le BSCI recommande que le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences soit invité à préparer, en vue de la présenter à l'Assemblée générale pour examen, une nouvelle énonciation de l'objectif principal, des limites et des paramètres opérationnels de la gestion intégrée à l'échelle mondiale**, qui pourrait englober en définitive (voir plus haut, par. 16 à 23 et 34 et 35) :

- a) Le mandat du Secrétaire général adjoint chargé du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et ceux des Directeurs généraux des centres de conférence de Genève, Vienne et Nairobi;
- b) Le rôle de la gestion des conférences dans le contrat de mission conclu entre le Secrétaire général adjoint et le Secrétaire général, et l'harmonisation de ce dernier avec les contrats des Directeurs généraux;
- c) L'utilité de la normalisation de la fourniture des services entre centres de conférence;
- d) Le rôle de la gestion intégrée à l'échelle mondiale dans le contexte de la réforme de la gestion des conférences et des intentions du Secrétaire général en matière de développement.

Recommandation 2

60. **Sous réserve de l'examen par l'Assemblée générale de la recommandation ci-dessus, le BSCI recommande que le Département commence à élaborer une stratégie d'ensemble détaillée pour la gestion intégrée à l'échelle mondiale**, qui pourrait éventuellement englober (voir plus haut, par. 16 à 35) :

- a) Un examen des enseignements tirés de l'expérience et des pratiques optimales dans les différents centres de conférence, ainsi que l'identification des pratiques d'exécution des tâches susceptibles d'être normalisées ou harmonisées et l'établissement d'un ordre de priorité à cet égard;
- b) La structure hiérarchique, le rôle et les responsabilités d'un département intégré, notamment la réunion des responsables de la gestion des conférences et le Comité de pilotage informatique;
- c) Un calendrier et des arrangements de transition pour la migration vers une plate-forme informatique commune;
- d) L'extension éventuelle de la gestion intégrée à l'échelle mondiale à un réseau plus large de lieux d'affectation du Secrétariat;
- e) L'état d'avancement du recueil et un plan pour sa mise à jour.

Recommandation 3

61. **Le BSCI recommande que le Département, en collaboration avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, réalise une étude, qui serait examinée dans le contexte du progiciel de gestion intégré qui doit être mis en place, de l'utilité, de la faisabilité et des incidences**

des nouvelles pratiques qui pourraient être adoptées en matière de budgétisation et de gestion des dépenses de l'Organisation, en se fondant sur l'expérience acquise par l'Office des Nations Unies à Vienne et l'Office des Nations Unies à Nairobi en ce qui concerne le principe de la définition des coûts, de la comptabilisation, du transfert de fonds et/ou d'autres méthodes d'ajustement des comptes, s'agissant : a) de l'utilisation des services de conférence par les organes demandeurs, que leur réunion soit inscrite ou non au calendrier; et b) du partage de la charge de travail et des capacités entre les centres de conférence (par. 36 à 43).

Recommandation 4

62. Le BSCI recommande que le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, en collaboration avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, le Département de l'information et d'autres responsables concernés du Secrétariat, déterminent s'il convient que l'Assemblée générale examine la solution consistant, soit à retirer les services de bibliothèque de Genève et/ou de Vienne du chapitre 2 du budget-programme concernant le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et à les inscrire au chapitre 27, concernant le Département de l'information, qui assure actuellement l'orientation fonctionnelle et la supervision des activités de ces services, soit à placer les services de bibliothèque sous l'autorité du Secrétaire général adjoint chargé du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences (par. 33).

Recommandation 5

63. Le BSCI recommande que le Département examine, à la suite d'une analyse approfondie des coûts et des avantages, des arrangements intérimaires en matière d'informatique qui permettraient de réduire à la fois les dépenses et la prolifération d'applications indépendantes et d'utiliser toutes les applications existantes de manière à réaliser des gains de productivité et des économies (par. 24 à 31).

64. *Le Département a déclaré qu'il acceptait la proposition concernant la réalisation d'une analyse des coûts et des avantages d'une telle initiative et espère qu'un nouveau système de gestion de la documentation pourra être mis au point dans un délai suffisamment court pour qu'il ne soit pas nécessaire d'adopter encore une autre génération de systèmes indépendants dans ce domaine.*

La Secrétaire générale adjointe
aux services de contrôle interne
(Signé) Inga-Britt Ahlenius

21 juillet 2009

Annexe

**Département de l'Assemblée générale et de la gestion
des conférences, statistiques concernant la charge
de travail, 2004-2008**

	2004	2005	2006	2007	2008
Séances tenues avec interprétation	6 391	6 532	6 542	6 294	6 686
Siège	2 986	3 316	3 267	3 193	3 271
Genève	2 597	2 286	2 414	2 327	2 636
Vienne	487	589	508	572	549
Nairobi	321	341	353	202	230
Séances tenues sans interprétation	14 172	16 024	14 408	14 777	14 731
Siège	5 427	5 907	5 351	5 357	5 771
Genève	6 300	7 658	6 329	6 805	6 218
Vienne	1 517	379	1 318	1 784	2 021
Nairobi	928	1 080	1 410	831	721
Nombre de documents traduits en six langues	54 716	55 589	54 689	52 651	53 802
Siège	30 458	31 441	31 981	30 358	30 595
Genève	14 868	14 521	13 823	13 569	13 894
Vienne	5 626	6 079	5 678	5 742	6 340
Nairobi	3 764	3 548	3 207	2 982	2 973
Nombre total de documents traités	34 987	36 638	34 819	33 607	33 297
Siège	13 113	12 579	12 908	12 715	12 719
Genève	10 292	10 299	10 282	9 852	10 038
Vienne	10 896	12 794	10 680	10 261	9 860
Nairobi	686	966	949	779	680
Nombre total de pages traitées	860 263	881 061	872 457	975 138	918 039
Siège	340 708	318 193	346 443	353 261	371 196
Genève	274 394	330 462	334 818	422 796	334 451
Vienne	220 724	207 414	165 817	173 416	190 564
Nairobi	24 437	24 992	25 379	25 665	21 828
Nombre total de pages imprimées					
Siège	*	*	423 503 404	392 674 261	391 098 814
Genève	302 785 000	261 852 000	275 213 000	227 546 000	254 278 000
Vienne	38 162 000	39 778 000	37 836 000	32 059 000	35 272 000
Nairobi	*	*	*	*	*

* Le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences n'a pas fourni de données à ce sujet.