



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/53/788
11 janvier 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-troisième session
Point 165 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur le Bureau des
Nations Unies pour les services d'appui aux projets

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 : "Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets : élargissement de la coopération avec les organisations du système des Nations Unies" (JIU/REP/98/5).

BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS (UNOPS)

*ACCROISSEMENT DE LA COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS
DES NATIONS UNIES*

Rapport établi par

John D. Fox
Wolfgang Münch
Khalil Issa Othman
Louis Dominique Ouedraogo

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Genève

1998

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
ACRONYMES ET SIGLES		iii
Sommaire : objectif, conclusions et recommandations		iv
I. INTRODUCTION	1 - 8	1
II. UN NOUVEAU BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS (UNOSP)	9 - 84	3
A. Généralités	9 - 13	3
B. Création du nouvel UNOSP	14 - 15	3
C. Objectif et champ d'action du nouvel UNOPS	16 - 21	4
D. Administration et gestion de l'UNOPS	22 - 33	5
E. Évolution de la structure et des fonctions de l'UNOPS	34 - 35	7
F. Caractéristiques essentielles de l'UNOPS	36 - 84	8
1. Prestation de services sans être investi d'un mandat concret	37 - 65	8
a) Gestion globale de projets	38 - 40	9
b) Achats et passation de marchés pour des biens, travaux et services	41 - 55	10
c) Gestion et supervision des prêts	56 - 62	12
d) Service de gestion	63 - 65	14
2. L'UNOPS, entité autofinancée	66 - 75	14
3. L'UNOPS, entité gérée comme une véritable entreprise	76 - 88	17
III. VERS UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DE LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE L'UNOPS ET D'AUTRES ORGANISMES DES NATIONS UNIES	85 - 116	19
A. Diversification de la clientèle	87 - 91	19
B. Nombre croissant de partenaires : approches diverses	92 - 102	20
1. Droits de l'homme	93	20
2. Déminage	94	21
3. Gestion des affaires publiques	95	21
4. Sociétés déchirées par la guerre	96 - 98	21
5. Protocole de Montréal	99	22
6. Partenaires plus récents	100 - 102	22
C. L'UNOPS et les organismes des Nations Unies : un partenariat en évolution	103 - 108	23
D. Vers un élargissement de la coopération	109 - 116	24
NOTES		27
ANNEXE		29

BEP	Bureau de l'exécution des projets
BSAI	Bureau des services d'achats interorganisations
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQA (F-B)	Comité consultatif pour les questions administratives (financières et budgétaires)
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations
CCSI	Comité de coordination des systèmes informatiques
CSG	Contrat de services de gestion
DAES	Département des affaires économiques et sociales
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies contre le sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRODERE	Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés
TOKTEN	Transfert des connaissances par l'intermédiaire des rapatriés
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

SOMMAIRE : OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF : Intensifier la coopération entre le nouvel UNOPS et les organismes des Nations Unies en tirant parti de la division de leurs travaux et de leurs complémentarités au profit des pays où sont exécutés des programmes.

CONCLUSIONS

A. UNOPS

1. Sa réorganisation et l'utilisation de nouveaux instruments de gestion (recours aux équipes intégrées, procédures visant exclusivement les achats, décentralisation, application souple des règles et règlements issus de ces réformes) ont donné à l'UNOPS la capacité, aujourd'hui reconnue, de répondre aux besoins en constante évolution de ses usagers et d'assurer les services requis par les projets auxquels il prête un appui.

2. Conformément au principe de l'autofinancement, l'UNOPS perçoit des recettes qui lui permettent de couvrir toutes ses dépenses d'administration et de maintenir une réserve opérationnelle pour parer aux risques éventuels.

3. En trouvant de nouveaux partenaires et en adoptant d'autres stratégies, ainsi qu'en fournissant des services dans de nouveaux domaines, notamment en ce qui concerne les situations d'urgence et des problèmes qui ne relèvent pas uniquement du développement, l'UNOPS a progressé sensiblement dans la diversification de sa clientèle, encore que la valeur financière des projets qui en ont résulté ne représente pas encore un pourcentage important de ses activités.

4. L'UNOPS s'emploie à décentraliser ses activités, mais seulement lorsqu'il existe une masse critique de projets dans une région donnée, pour que le nouveau bureau ouvert soit autofinancé, viable et rentable.

5. La création de nouveaux bureaux a suscité des problèmes : il peut s'avérer difficile de trouver des personnes ayant les qualifications voulues pour exécuter certaines tâches; d'établir les liaisons requises entre les divers services, du fait en particulier de la complexité croissante de la coordination et de la communication entre services localisés, thématiques et spécialisés; et de maintenir le contrôle et l'obligation redditionnelle qui doivent accompagner une plus large délégation de pouvoirs.

6. La provenance des achats et la passation de marchés pour la fourniture de biens et de services, y compris les services de firmes de consultants et de consultants, ont particulièrement préoccupé les États Membres, notamment les pays en développement, les pays en transition et les principaux donateurs

sous-utilisés. Il y a là également un souci constant pour les cadres de l'UNOPS.

7. L'action du Comité de coordination de la gestion de l'UNOPS, créé à titre de mesure de compromis lorsque l'avenir de l'UNOPS se décidait, a eu quelques aspects positifs, mais vu le rôle de plus en plus restreint qu'il joue, on est fondé à se demander si cet organe supplémentaire de gestion mérite d'être conservé. D'autant que si l'UNOPS était séparé de ses "parents" – le PNUD et le Secrétariat de l'ONU – il serait considéré comme plus indépendant et plus neutre par les autres organismes des Nations Unies.

8. Le Groupe consultatif d'utilisateurs n'a pas eu un impact notable, mais l'idée qui a présidé à sa création – assurer que l'UNOPS n'ignore rien des questions qui préoccupent les organismes des Nations Unies et autres utilisateurs de ses services – est plus valable que jamais. S'il se montrait plus actif, ce Groupe ferait mieux connaître par les organismes des Nations Unies la fonction de l'UNOPS et les services qu'il fournit.

B. Organismes des Nations Unies

1. Son statut actuel d'entité distincte et identifiable a radicalement modifié les relations du nouvel UNOPS avant le PNUD depuis qu'il n'est plus une division du PNUD. Pour citer un fonctionnaire de l'ONU, ils sont comme des frères siamois qui dépendent l'un de l'autre pour différents types de services. Le PNUD compte sur l'UNOPS pour l'exécution d'une bonne partie de ses projets et l'UNOPS dépend du PNUD pour la majeure partie de son financement ainsi que pour la prestation de services administratifs et financiers.

2. Le Secrétariat de l'ONU et les entités qu'il coiffe – Département des affaires politiques, HCR, Haut Commissariat aux droits de l'homme, etc.) ont de plus en plus recours aux services de l'UNOPS. Les raisons invoquées sont : prestation en temps voulu, souplesse dans l'adaptation des pratiques et procédures, respect de l'identité de ses partenaires et résultats de haute qualité. Le problème que soulèvent les modalités du virement des fonds du Secrétariat de l'ONU à l'UNOPS persiste néanmoins, malgré les recommandations formulées à cet égard par le Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP.

3. Un certain nombre d'institutions spécialisées, comme l'OIT et l'OMS, utilisent elles aussi les services de l'UNOPS mais dans une moins large mesure et surtout en ce qui concerne les situations d'urgence et l'aide aux sociétés déchirées par la guerre.

4. Plusieurs organisations des Nations Unies, comme la FAO, l'OIT, l'UNESCO et l'ONUDI, examinent actuellement – mais pas très activement – si elles doivent utiliser les services du nouvel UNOPS, et dans ce cas, selon quelles modalités et dans quelle mesure.

C. États Membres

1. Les États Membres manifestent l'intérêt qu'ils portent à l'oeuvre et aux activités de l'UNOPS, notamment lors des réunions du Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP. Si les États Membres s'accordent à reconnaître les réalisations de l'UNOPS, en particulier sur le plan financier, il faudrait qu'ils participent de plus près à la gestion de l'UNOPS : or, cela n'est guère possible alors qu'ils doivent examiner les questions le concernant dans les délais impartis au débat consacré au PNUD lors des réunions du Conseil d'administration.

2. Les États Membres relèvent avec satisfaction que l'UNOPS est une entité autofinancée. Plusieurs d'entre eux souhaiteraient que son rôle dans le développement et dans la mise en place de capacités bénéficie d'une plus grande attention.

3. Un certain nombre de pays – des pays en développement notamment – aimeraient que davantage de biens et de services ainsi que de firmes de consultants et de consultants proviennent de pays en développement (voir aussi plus haut, Conclusions, A.6).

D. Impact sur la réforme

1. L'opinion favorable dont jouit l'UNOPS est due en grande partie à ce qu'il est réputé assurer ses services en temps voulu et obtenir de bons résultats, à la satisfaction de ses usagers. Ces qualités ont été particulièrement mises en évidence lorsqu'il a dû répondre aux exigences liées aux situations d'urgence. Un élément fondamental de son succès a été le caractère pragmatique de ses pratiques et procédures.

2. L'expérience acquise par l'UNOPS en matière d'achats et les procédures dont ils font exclusivement l'objet pourraient être particulièrement précieuses pour les organismes des Nations Unies. Ses réalisations dans ce domaine lui ont valu de présider le Groupe de travail sur les services communs d'achats, qui compte des représentants du Secrétariat de l'ONU et de divers fonds et programmes. Le groupe coordonne ses activités avec celles du Groupe de travail des achats interorganisations, dont sont membres les fonctionnaires chargés des achats de toutes les institutions spécialisées.

RECOMMANDATIONS

A. Recommandations adressées à l'UNOPS

1. Mettant à profit le rôle qui lui incombe en tant qu'entité distincte, identifiable et autofinancée et le domaine d'action qui lui est propre – fournir des services aux projets sans être investi d'un mandat concret – l'UNOPS devrait accorder la priorité à son partenariat avec les organismes des Nations Unies et s'employer à déceler les compétences disponibles dans ces organismes (par. 85 à 91 et 109 à 116).

2. L'UNOPS devrait intensifier l'action qu'il mène pour diversifier ses sources de revenus et sa clientèle (par. 85 à 91).

3. Toute nouvelle décentralisation éventuelle de ses bureaux devrait continuer à être fonction de l'existence, dans une région donnée, d'un nombre critique de

projets, suffisant pour que ces bureaux puissent être autofinancés. À cet égard, l'UNOPS doit examiner les problèmes mentionnés plus haut, au paragraphe A.5, en particulier en ce qui concerne la coordination et la communication entre les différents services décentralisés et le Siège (par. 35 et 62).

4. L'UNOPS devrait continuer à tirer parti du réseau de bureaux extérieurs du PNUD et utiliser essentiellement les services administratifs et financiers fournis par ce dernier, dans la mesure où leur rapport coût-efficacité est considéré comme satisfaisant (par. 14, 15 et 21).

5. Le Directeur exécutif devrait préciser comment l'UNOPS pourrait agir de manière concertée et durable en vue de répartir plus équitablement ses sources d'achats et ses achats de biens et services, y compris les services de firmes de consultants, en prêtant une attention particulière aux ressources disponibles dans les pays en développement, les pays en transition et les principaux pays donateurs sous-utilisés. Outre les indications fournies dans son site Internet, auxquelles il pourrait ne pas être facile d'avoir accès, comme c'est le cas pour de nombreux pays en développement, l'UNOPS devrait :

- i) Publier, périodiquement et suffisamment tôt, une liste du matériel, des biens et des services requis;
- ii) Organiser, sur les questions relatives aux achats, des stages plus particulièrement destinés à des ressortissants de pays en développement;
- iii) Recueillir et tenir à jour des données sur les biens et le matériel ainsi que sur les firmes de consultants et les consultants disponibles dans les pays en développement (par. 41 à 55)

B. Recommandations adressées aux organismes et institutions des Nations Unies

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

- a) Devrait envisager de dissoudre le Comité de coordination de la gestion de l'UNOPS qui, ayant accompli sa mission pendant la période de transition, est devenu, ainsi que le fait observer le CCQAB, un organe de gestion inutile, du fait notamment que le Directeur exécutif relève directement du Conseil d'administration qui exerce des fonctions de contrôle (par. 25 à 29);
- b) Devrait, en étroite coopération avec l'UNOPS, proposer et appliquer des dispositions prévoyant le virement en temps voulu de fonds à l'UNOPS, comme l'a recommandé le Conseil d'administration (par. 90).

2. Le Secrétaire général devrait, en sa qualité de Président du CAC et en s'inspirant des propositions formulées au chapitre III (en particulier aux paragraphes 109 à 116), publier, lors de la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, un rapport précisant les mesures propres à intensifier la coopération entre les organismes des Nations Unies et l'UNOPS, grâce à une division du travail plus efficace faisant un meilleur usage des organismes des Nations Unies et de leurs compétences scientifiques et

techniques, ainsi que de l'UNOPS en tant que fournisseur de services aux projets (par. 109 à 116).

C. Recommandations adressées au Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration devrait consacrer à l'UNOPS un débat distinct de ses sessions dans le but : a) de donner aux États Membres la possibilité d'examiner plus en détail les activités de l'UNOPS et b) de faire en sorte que les organismes et institutions des Nations Unies l'acceptent plus volontiers comme partenaire pour la prestation de services aux projets en renforçant son caractère d'entité distincte et identifiable qui n'est plus gérée directement par le PNUD et le Secrétariat de l'ONU (par. 22 à 24).

2. Les contacts entre l'UNOPS et d'autres organismes des Nations Unies, qui ont motivé au premier chef la création du Groupe consultatif d'utilisateurs, doivent se poursuivre sous une forme différente. Le Conseil d'administration devrait dissoudre ce groupe et recommander au Secrétaire général, en sa qualité de Président du CAC, d'inviter l'UNOPS, qui est actuellement représenté au CCQA (FB), à siéger en outre au CCQPO. Les échanges entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies s'effectueront ainsi de manière plus rationnelle. Le Directeur exécutif de l'UNOPS pourrait participer, selon que de besoin, aux réunions du CAC (par. 30 à 33).

D. Recommandations relatives à l'impact et à la réforme

1. L'UNOPS devrait divulguer l'expérience acquise dans l'adaptation de ses pratiques et procédures et la conception de nouvelles approches, procédures et méthodologies applicables dans différentes circonstances, en particulier dans les situations d'urgence, et en faire bénéficier d'autres organismes des Nations Unies, qui pourraient en tirer parti dans leurs activités respectives (par. 92 à 98 et 105).

2. L'UNOPS devrait aussi partager les fruits de son expérience dans le domaine des achats – en particulier les procédures qui leur sont exclusivement applicables, et sa politique de gestion des risques – avec d'autres organismes des Nations Unies pour les aider à faire des achats à meilleur prix (par. 41 à 55 et 74 à 75).

I. INTRODUCTION

1. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est entré en activité en tant qu'entité autofinancée, distincte et identifiable – bien qu'il ne s'agisse pas d'un organisme nouveau – à compter du 1er janvier 1995, sans perdre sa qualité de partenaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et autres entités opérationnelles. Le siège du PNUD ainsi que ses bureaux extérieurs continuent à fournir à l'UNOPS un appui d'ordre administratif, y compris pour ce qui a trait aux questions de finances et de personnel.

2. Le mandat définitif de l'UNOPS et les limites assignées à son rôle et à son domaine d'action visaient à régulariser ses relations avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment les institutions spécialisées, afin d'atténuer, pour le moins, les malentendus et les méfiances qu'avait entraîné la création, au PNUD, de la Division de l'exécution des projets.

3. Jusqu'à ces derniers temps, l'UNOPS n'avait établi de partenariats qu'avec un petit nombre d'organismes des Nations Unies qui étaient ses "partenaires traditionnels" comme le PNUD et le FIDA. La diversification de sa clientèle s'est beaucoup développée, encore que les nouveaux usagers soient essentiellement des organes du Secrétariat de l'ONU ou des entités qui en relèvent. Si quelques importantes institutions spécialisées ont commencé à collaborer avec l'UNOPS, leur nombre reste très limité et si l'on s'employait plus activement à l'accroître, il serait manifestement possible d'utiliser plus efficacement l'UNOPS dans le cadre du système des Nations Unies.

4. Le présent rapport a pour objectif premier de promouvoir l'établissement de telles relations au profit des programmes de pays, en préconisant une coopération et un partenariat plus efficaces entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies. Il préconise d'établir entre eux une division du travail plus nette et plus rigoureuse, fondée sur leurs avantages comparatifs respectifs, optimisant ainsi leurs complémentarités. Dans le cadre d'un projet appuyé par des organismes du système, l'UNOPS fournira certains services (rationalisation de la gestion, achats de matériel, recrutement de consultants et de firmes de consultants), les organismes concernés apportant une assistance technique dans leurs domaines d'action respectifs.

5. L'UNOPS rechercherait, identifierait et utiliserait les compétences disponibles dans les organismes des Nations Unies – en particulier les institutions spécialisées – qui, pour leur part, et surtout ceux qui ne l'ont pas fait jusqu'à présent, recourraient davantage à l'UNOPS pour la fourniture de services aux projets.

6. Il ne faudrait cependant pas que l'instauration de partenariats dans le cadre des activités de développement, au profit des pays où sont mis en oeuvre des programmes, reste circonscrite à l'UNOPS et aux organismes des Nations Unies. L'un comme les autres devraient entrer en concurrence avec d'autres agents d'exécution, qui pourraient ne pas faire partie du système des Nations Unies, comme les organisations non gouvernementales (ONG) et des entités du secteur privé. Cette rivalité encouragerait des efforts persistants en vue d'améliorer la qualité et la rentabilité des activités de développement du système des Nations Unies.

7. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, les Inspecteurs ont pensé qu'il serait utile d'examiner et d'expliquer ce qu'est le nouvel UNOPS, l'évolution de son mandat, de sa structure et de ses fonctions et les traits essentiels qui le distinguent d'autres organismes des Nations Unies. Ces questions font l'objet du chapitre II. Le chapitre III porte sur les moyens d'intensifier la coopération et de valoriser les complémentarités en procédant à une analyse de l'expérience acquise dans la diversification des usagers de l'UNOPS, l'accent étant mis sur la diversité des approches que l'UNOPS adopte dans différentes circonstances et pour différentes questions. Ce chapitre décrit également l'évolution des relations entre l'UNOPS et d'autres organismes des Nations Unies, qui a mené à l'institution de partenariats où l'UNOPS fournit des services aux projets tandis que les organismes offrent leurs connaissances techniques.

8. Au cours de l'établissement du présent rapport, les Inspecteurs ont rencontré des représentants des États Membres et des fonctionnaires de l'UNOPS et d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies, qui ont présenté des idées, des propositions et des informations utiles. Les Inspecteurs leur en sont reconnaissants.

II. UN NOUVEAU BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS (UNOPS)

A. Généralités

9. La Division de l'exécution des projets (BEP), qui a précédé l'UNOPS, a été créée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1973. Elle était responsable de tous les projets exécutés par le PNUD, appartenant notamment aux catégories suivantes : i) projets pluridisciplinaires et polyvalents; ii) projets ne relevant pas de la compétence d'une institution particulière; iii) projets nécessitant une gestion et un encadrement généraux plutôt qu'une assistance technique sectorielle¹. En 1975, la Division a été rebaptisée Bureau de l'exécution des projets (BEP), tout en conservant les mêmes objectif et fonction.

10. Le champ d'action du BEP a été élargi en 1983 à la suite de l'adoption par le Conseil d'administration de la décision 83/5, par laquelle il autorisait le PNUD à fournir aux gouvernements des services de gestion et d'autres services d'appui.

11. En 1988, dans sa décision 88/11, le Conseil d'administration a pris note de la décision de l'Administrateur de transformer le Bureau de l'exécution des projets en Bureau des services d'appui aux projets (BSP). "La raison de ce changement ... était que l'ancienne appellation ne reflétait pas bien la distinction entre les fonctions de gestion et de prestation de services du BEP, d'une part, et l'aspect technique de l'exécution des projets pris en charge par les institutions spécialisées, d'autre part"². Le BEP s'était alors déjà transformé en un organisme chargé de fournir aux projets des services se chiffrant à plus de 200 millions de dollars, pour le compte non seulement du PNUD mais de 10 autres partenaires/clients, dont le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Banque mondiale et des pays donateurs.

12. En 1992, le Secrétaire général, dans sa note du 3 décembre 1992 sur la restructuration et la revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes (A/47/753), avait proposé la fusion du BEP avec le Département de l'appui au développement et des services de gestion, récemment créé. Cette proposition était dictée par le souci i) d'éliminer le conflit inhérent à l'exercice par le PNUD de fonctions de coordination des activités opérationnelles du système des Nations Unies tout en conservant, par l'intermédiaire du BEP, sa propre capacité d'exécution et ii) d'éliminer le double emploi existant entre le BEP et le nouveau Département en matière de prestation de services aux projets.

13. Une étude antérieure du Corps commun d'inspection (CCI) sur le BEP (JIU/REP/83/9) portait sur ces conflits et autres questions.

B. Création du nouvel UNOPS

14. Le Conseil d'administration du PNUD a adopté, le 9 juin 1994, la décision 94/12, qui dispose, au paragraphe 5, que le Conseil :

"5. Recommande à l'Assemblée générale qu'au lieu de la fusion proposée dans la décision 93/42 du Conseil d'administration, en date du 18 juin 1993, le Bureau des services d'appui aux projets devienne une entité distincte et

identifiable, sous une forme qui ne se traduise pas par la création d'un nouvel organisme et en association avec le Programme des Nations Unies pour le développement et les autres organismes opérationnels, dont l'appui administratif, y compris en matière de finances et de personnel, continuera d'être fourni par le PNUD, et que le Bureau continue de travailler par l'intermédiaire du réseau de bureaux extérieurs du PNUD."

15. Cette décision a par la suite été approuvée par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, et le nouvel UNOPS est entré officiellement en fonctions le 1er janvier 1995, en vertu de la décision 94/32 du Conseil d'administration du PNUD, du 10 octobre 1994, qui autorisait l'Administrateur et le Directeur exécutif à créer une entité autofinancée, distincte et identifiable. Il approuvait également la création du Comité de coordination de la gestion et du Groupe consultatif d'utilisateurs.

C. Objectif et champ d'action du nouvel UNOPS

16. L'objectif de l'UNOPS, aux termes du document DP/1995/6, "consiste à fournir, en temps voulu, des services de qualité et d'un bon rapport coût-efficacité en matière de développement, afin d'assurer le succès des projets entrepris par les États Membres de l'Organisation des Nations Unies".

17. Le champ d'action du Bureau découle des besoins en constante évolution de ses usagers et des services que nécessitent les projets qu'il appuie.

18. Les clients du Bureau comprennent :

a) Des gouvernements bénéficiant de la coopération internationale pour le développement;

b) Des sources de financement, notamment tous les fonds ou programme tels que le PNUD et le FIDA; et des institutions financières internationales, des gouvernements bénéficiaires, des gouvernements donateurs ou des organisations non gouvernementales (ONG) agissant par le biais d'un organisme des Nations Unies;

c) Des organismes des Nations Unies qui utilisent les services de l'UNOPS pour l'exécution des projets, ou éléments de projet, dont ils sont chargés.

19. Le Bureau fournit notamment les services suivants :

"a) Gestion globale des projets, y compris la passation de marchés pour la fourniture de services d'experts et d'un appui technique;

b) Réalisation d'éléments de projets exécutés par d'autres organismes du système des Nations Unies ou par des institutions nationales;

c) Supervision des projets et gestion de prêts pour le compte d'institutions financières internationales; et

d) Gestion des projets multilatéraux, des projets bilatéraux et des projets financés par les bénéficiaires."³

20. Il importe de noter ce qu'est le Bureau et ce qu'il n'est pas. Il est une entité distincte et identifiable du système des Nations Unies mais non un organisme distinct. Il est autofinancé et tire ses recettes des services qu'il fournit mais n'est pas un organisme de financement. Il fournit des services et des apports aux projets exécutés sous l'égide d'un organisme des Nations Unies (approche projet) mais n'est investi d'un mandat concret dans aucun secteur. Il continue à bénéficier de services administratifs et financiers, du PNUD essentiellement. Le but auquel il aspire et qu'il s'emploie à concrétiser est de rendre plus efficaces la division du travail et la complémentarité dans le système des Nations Unies : pour sa part, il s'attacherait à fournir des services aux projets, notamment dans les domaines de la gestion et des achats, l'apport des organismes et institutions spécialisées des Nations Unies étant de plus en plus représenté par leurs connaissances spécialisées dans leurs secteurs respectifs.

21. Les services administratifs assurés par le PNUD continuent à être suivis de près par le CCQAB. Dans son rapport sur les prévisions budgétaires révisées pour l'exercice biennal 1996-1997, du 6 août 1996 (DP/1446/38), le CCQAB a rappelé qu'il avait fait observer "que le Bureau doit pouvoir tirer le meilleur parti possible des services administratifs fournis par le PNUD" (DP/1995/45, par. 13).

D. Administration et gestion de l'UNOPS

22. L'UNOPS relève du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP. Depuis le 1er janvier 1995, le Directeur exécutif fait rapport séparément et directement au Conseil et non par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD. Le point de l'ordre du jour concernant l'UNOPS est examiné au cours du débat consacré au PNUD.

23. Les États Membres apprécient l'application par le Bureau du principe de l'autofinancement, le développement de sa clientèle et son taux d'exécution. Ils continuent à inciter les cadres du Bureau à diversifier encore davantage ses sources de revenus et ses usagers. Certains représentants – surtout de pays en développement, de pays à économies en transition et de pays donateurs importants sous-utilisés – souhaiteraient voir faire une plus large place à leurs pays dans les domaines des achats de biens et de services ainsi que du recrutement de firmes de consultants et de consultants.

24. Compte tenu du portefeuille de projets de plus en plus étoffé du Bureau et de la croissance de ses activités, ainsi que des possibilités de diversification et de l'intérêt croissant que les États Membres portent à ses activités et méthodes, les Inspecteurs recommandent que le Conseil d'administration envisage de consacrer au Bureau un débat distinct de ses sessions, afin que les États Membres soient plus à même d'en examiner les activités. Cela aura également pour effet d'en faire pour d'autres organismes des Nations Unies un partenaire plus acceptable pour la prestation de services aux projets, en officialisant son caractère d'entité distincte et identifiable, qui n'est plus gérée directement par le PNUD et le Secrétariat de l'ONU. Cela serait par ailleurs conforme à d'autres conclusions et recommandations formulées par les Inspecteurs.

25. Le Comité des coordination de la gestion, créé le 1er janvier 1995, en même temps que l'UNOPS, pour aider le Secrétaire général dans ses fonctions de gestion, est présidé par l'Administrateur du PNUD, les deux autres membres étant

/...

le Secrétaire général adjoint du Département de la gestion (DG) et le Secrétaire général adjoint du Département des affaires économiques et sociales. Le Directeur exécutif de l'UNOPS exerce les fonctions de Secrétaire du Comité.

26. Ainsi qu'il est dit dans le document DP/1994/61 du 19 août 1994, "l'objectif du Comité de coordination de la gestion est de maintenir et de renforcer le fonctionnement de l'UNOPS en tant qu'entité autofinancée fonctionnant comme une entreprise. Il fournira des orientations de politique générale et de gestion au Bureau, notamment en ce qui concerne la définition des politiques opérationnelles et la facilitation et le suivi de la mise en oeuvre"⁴.

27. Le Comité a étudié toute une série de questions pour lesquelles il fallait fixer des orientations et qui méritaient d'être soumises à l'examen du Conseil d'administration - notamment l'établissement de plans d'action, les achats et la passation de marchés, les systèmes informatiques, la gestion des risques, les relations et accords avec des entités du système des Nations Unies et la diversification des usagers, ainsi que la réorganisation entreprise par le Bureau, y compris le recours aux équipes intégrées et la décentralisation.

28. Le Comité a été créé au moment où se décidait l'avenir de l'UNOPS. Il a été envisagé comme une solution de compromis en matière de gestion, le PNUD et le Secrétariat de l'ONU participant collectivement à la gestion du Bureau, sans qu'il continue à faire partie du PNUD ou soit intégré au Secrétariat. À en juger par ses réunions et ses résultats, le Comité a eu dans une certaine mesure une action positive. Son rôle semble toutefois s'amoinrir, et on peut donc se demander si cet organe supplémentaire de gestion demeure nécessaire. En outre, si le Bureau était séparé de ses "parents" - le PNUD et le Secrétariat de l'ONU - il serait considéré comme plus indépendant et plus neutre par les autres organismes des Nations Unies, ce qui encouragerait leur interaction.

29. Les Inspecteurs ont présent à l'esprit l'observation formulée à cet égard par le CCQAB :

"En ce qui concerne les fonctions du Comité de coordination de la gestion, le Comité consultatif note qu'elles incluent la mise en place d'un mécanisme de surveillance approprié qui permettra au Secrétaire général d'évaluer la faculté d'adaptation, les résultats et l'efficacité du nouveau Bureau des services d'appui aux projets (DP/1994/61, par. 7). Le Comité consultatif est d'avis que l'institution d'un autre organe de supervision, tel que le Comité de coordination de la gestion, pourrait créer un mécanisme d'établissement de rapport inutile et peut-être encombrant et pourrait dans certains cas empiéter sur le rôle de supervision du Conseil d'administration."⁵

30. Le Groupe consultatif d'usagers a été créé en 1994 en vertu de la décision 94/12 du Conseil d'administration, sur la proposition du Secrétaire général, avec la "responsabilité de veiller à ce que le Bureau des services d'appui aux projets soit pleinement informé des préoccupations des organismes des Nations Unies et autres entités qui utilisent ses services, ainsi que de faire des recommandations appropriées".

31. Le rapport du Directeur exécutif (DP/1994/62/Add.1) a précisé cette responsabilité et a indiqué que le Groupe tiendrait le Bureau informé de l'opinion des usagers sur la qualité, l'efficacité et la faculté d'adaptation de

ses services et ferait connaître les enseignements tirés de l'expérience et les nouvelles approches⁶.

32. Le Groupe est présidé par le Secrétaire général adjoint du Département des affaires économiques et sociales. Depuis sa création, il ne s'est réuni qu'une fois en 1996. Dans sa déclaration à la réunion du Comité de coordination de la gestion le 15 juillet 1996, le Président du Groupe des usagers a relevé le nombre élevé de participants (33, représentant 26 organismes). Les débats ont été axés sur les services fournis par l'UNOPS et sur la nécessité de maintenir une coopération interinstitutions efficace au niveau opérationnel.

33. Les Inspecteurs considèrent que la justification de la création du Groupe reste valable. Mais il ressort de l'expérience acquise que de nouveaux mécanismes et moyens doivent être étudiés si l'on veut favoriser une collaboration plus efficace entre le Bureau et ses partenaires. Une solution consisterait à utiliser le CAC et son mécanisme, d'autant que le Bureau est récemment devenu membre du Comité consultatif pour les questions administratives (financières et budgétaires) [CCQA(FB)] et du Comité de coordination des systèmes informatiques (CCSA). Il pourrait aussi faire partie du Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO). Il s'ensuit que le Directeur exécutif du Bureau peut participer aux réunions du CAC selon que de besoin.

E. Évolution de la structure et des fonctions de l'UNOPS

34. L'organigramme du Bureau, qui figure dans l'annexe, indique la répartition la plus récente des différentes divisions, sections et bureaux décentralisés de l'UNOPS et leurs corrélations.

35. Si l'organigramme se passe dans une certaine mesure d'explications, un certain nombre d'observations s'imposent :

1. Les principaux facteurs qui sous-tendent la structure et les fonctions actuelles du Bureau sont notamment les suivants :

L'UNOPS doit :

a) Tirer ses principes et valeurs de la Charte des Nations Unies et emprunter ses méthodes opérationnelles aux entreprises internationales;

b) Constituer une entité autofinancée, tout comme les divisions ou bureaux extérieurs qui en font partie;

c) Être un organisme fondé sur le recours à des "équipes opérationnelles dont les fonctions sont totalement intégrées", ce qui a entraîné l'adoption de l'approche des équipes intégrées, où les services d'exécution d'une part et les services d'appui de l'autre sont associés au sein d'une même équipe, dans les différentes divisions ou antennes opérationnelles;

d) Pratiquer la décentralisation avec délégation de pouvoirs. La décentralisation des bureaux se fait en fonction de la situation géographique (Kuala Lumpur et Abidjan), de problèmes déterminés, comme la réhabilitation et le développement social durable (Genève), ou de modalités d'exécution (Division des projets d'achat de Copenhague).

2. La structure actuelle est fondée sur les fonctions opérationnelles et non opérationnelles

a) Les fonctions opérationnelles sont confiées à neuf divisions et une section opérationnelles réparties : cinq en fonction de la géographie (Bureau Asie, Kuala Lumpur; Asie occidentale, États arabes et Europe, New York; Afrique, New York; Bureau d'Abidjan; Amérique latine et Caraïbes, New York – trois de problèmes précis (FIDA, Programme pour l'environnement, réhabilitation et développement social durable) – deux de types de modalités d'exécution (projets d'achats et Section des bourses et de la formation). Ces divisions et bureaux extérieurs appliquent le principe des équipes intégrées et bénéficient de l'appui des divisions non opérationnelles.

b) Les fonctions non opérationnelles sont confiées à i) la Division des finances, du contrôle et de l'administration, qui comprend trois sections pour les services d'appui aux achats, la gestion des ressources humaines, les finances et le budget; ii) la Division des politiques et des marchés; iii) la Division de la planification et de l'information; iv) la Division de la technologie de l'information et des systèmes informatiques. Ces divisions fournissent un appui aux divisions opérationnelles indiquées ci-dessus à l'alinéa 2a) dans les domaines suivants : garantie de la qualité, fixation de normes, gestion des risques, sélection des "meilleures pratiques", systèmes informatiques et automatisation. Elles apportent aussi un mécanisme d'équilibre indispensables à une bonne gestion.

F. Caractéristiques essentielles de l'UNOPS

36. Les caractéristiques du Bureau découlent principalement de son mandat d'entité autofinancée et de sa capacité d'adapter ses pratiques et procédures aux besoins de ses usagers. Le règlement financier, approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 95/1 du 10 janvier 1995, établit ou reconferme un certain nombre d'éléments constitutifs du Bureau, comme le fait que le Directeur exécutif est responsable des activités du Bureau devant le Conseil d'administration et le Secrétaire général (art. 3.1); la portée et les principales modalités des activités du Bureau telles qu'elles sont déterminées par les politiques arrêtées par le Conseil d'administration (art. 5.1 à 5.5); et une certaine marge de manoeuvre autorisant le Directeur exécutif, dans certaines conditions, à imputer sur les réserves inutilisées ou escomptées des dépenses de personnel et des dépenses d'administration connexes imprévues (art. 7.5); le fait que c'est au Directeur exécutif qu'incombent les achats (art. 10.5). Bien que l'article 10.1 autorise le Directeur exécutif à arrêter des règles détaillées pour l'UNOPS, celui-ci a choisi d'appliquer le règlement financier du PNUD avec les modifications nécessaires en attendant les résultats de la révision en cours par le PNUD de son propre règlement financier et de ses règles de gestion financière, auxquels sont annexés le règlement financier et règles de gestion financière du Bureau. Les Caractéristiques essentielles du Bureau sont examinées ci-dessous.

1. Prestation de services sans être investi d'un mandat concret

37. Une des particularités du Bureau est son rôle fondamental de fournisseur de services aux projets et d'entrepreneur général dans le cadre de l'approche projet, sans être investi d'un mandat thématique. Les types de services qu'il fournit sont indiqués plus haut au paragraphe 19 et comprennent la gestion

globale des projets, l'achat de biens, l'administration de prêts et les services de gestion.

a) Gestion globale de projets

38. Le Bureau offre à ses clients tout un éventail de services susceptibles d'appuyer leurs projets. Il peut également avoir une action plus générale en instituant un cadre de gestion globale d'un projet, jouant en fait pour l'utilisateur le rôle d'un entrepreneur général ou d'un coordonnateur de systèmes. À ce titre, le Bureau ne fournit pas seulement des apports précis, mais gère également l'intégralité d'un projet ou programme. Il peut coordonner outre ses propres apports, ceux de sous-traitants ou d'autres organismes et institutions des Nations Unies. Lorsqu'il assume la gestion d'ensemble d'un projet, le Bureau peut aussi superviser le personnel du projet et s'acquitter de toutes les autres fonctions de contrôle et d'établissement de rapports pertinents.

39. L'UNOPS s'est acquitté de ces fonctions de gestion pour un grand nombre de programmes multidisciplinaires et financés par plusieurs donateurs, dans le monde entier. Il s'agit par exemple de projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial (comme le programme de réhabilitation et de conservation du bassin du Danube, le programme de gestion et de protection de la mer Noire, le programme Iwokrama de protection de la forêt ombrophile au Guyana, le développement durable des zones côtières du Belize) et de programmes financés par de multiples donateurs exécutés dans plusieurs régions dans des conditions difficiles pendant ou après un conflit (Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Guatemala, Haïti, Mozambique, Somalie, Tadjikistan). Dans chaque cas, les méthodes de gestion sont adaptées aux exigences locales.

40. Le Programme de développement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées (PRODERE) en Amérique centrale, autre programme pluridisciplinaire à donateurs multiples (voir également plus bas, par. 96) a été conçu en vue de l'exécution simultanée de six éléments de programme (remise en état des systèmes de production, des systèmes locaux de santé et d'éducation, des infrastructures physiques et sociales et respect des droits de l'homme) dans des régions durement touchées par des conflits armés de six pays d'Amérique centrale (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua). La décentralisation de la prise de décision et de la gestion financière a joué un rôle clef en permettant de répondre rapidement aux besoins. Le Bureau a créé des équipes de gestion de zone, constituées chaque fois que c'était possible par du personnel local ainsi que par du personnel recruté sur le plan international lorsque les conditions locales l'exigeaient (nécessité de faire preuve d'impartialité dans les zones de tension par exemple) ou en application des dispositions du règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies régissant la délégation de pouvoirs en matière de finances. Pour assurer l'harmonisation, une équipe de gestion de base établie en El Salvador a coordonné et supervisé les équipes de gestion de zone. Cette équipe de base, responsable des activités du programme au niveau national/sous-régional, a assuré la liaison avec les autorités nationales, a favorisé l'octroi d'un appui par des institutions nationales, de manière à renforcer les capacités d'exécution locales, et était chargée de recenser, de sélectionner, de recruter et de superviser tout le personnel technique national, régional et international nécessaire à l'exécution du programme. Toutes les équipes de gestion étaient composées de fonctionnaires du Bureau qui étaient habilités à agir en matière sur les plans financier et opérationnel. La mise en

/...

oeuvre du PRODERE a requis la participation active d'institutions du système des Nations Unies (OIT, OPS-OMS, HCR) et les agents techniques mobilisés par elles faisaient partie intégrante des équipes de gestion.

b) Achats et passation de marchés pour des biens, travaux et services

41. La passation de marchés et l'achat de biens représentent une large proportion des activités du Bureau (64 % en moyenne en 1996/1997) et une importante source de recettes (environ 55 % des recettes au titre de l'exécution de projets en 1996/1997) et ont donc bénéficié d'une attention particulière au cours de la période de réorganisation.

42. Le Bureau a institué des procédures visant exclusivement les achats afin d'assurer le plus haut degré de qualité et d'efficacité dans l'exécution des projets par des organismes des Nations Unies⁷.

43. Bien que le Bureau conserve en matière d'achats certaines des procédures administratives traditionnelles stipulées dans le règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, elles ont été adaptées au type d'activités du Bureau afin d'accroître la valeur des achats qu'il fait et de veiller à ce qu'ils correspondent aux besoins de ses usagers. Si l'obtention des prix moins élevés pour des biens, travaux et services peut avoir certains avantages, le plus important est l'augmentation de la valeur reçue à ces prix⁸.

44. Les achats ne sont plus exclusivement la prérogative de la division spécialisée dans les achats récemment transférée de New York à Copenhague. Dans le cadre d'un processus de décentralisation, le personnel des bureaux extérieurs peut également procéder à des achats. En outre, les équipes intégrées du Siège conservent la capacité d'effectuer des achats au titre de certains apports normalisés pour des projets internationaux, ou lorsque l'intervention du Siège s'avère nécessaire.

45. Dans le cadre de l'approche des équipes intégrées, les administrateurs de projets dans les divisions opérationnelles et les bureaux décentralisés peuvent faire appel au personnel d'appui qui, dans ces équipes, s'occupe des achats, des questions juridiques, du personnel et de la gestion financière. Cet appui inclut également la formation la plus complète en matière d'achats offerte dans le régime commun des Nations Unies⁹ et dont a récemment pu bénéficier le personnel d'autres organismes des Nations Unies.

46. Pour ses achats, le Bureau applique le principe général des appels d'offres internationaux, conformément à des procédures détaillées dont tout le personnel peut prendre connaissance dans un manuel électronique qui contient toutes les dispositions générales et réglementaires et des formulaires et modèles de documents.

47. L'UNOPS a par ailleurs une politique officielle de protection contre les risques, qui comporte la définition et l'analyse permanente des risques liés à ses activités d'exécution de projets. Il utilise à cet égard toute une série d'instruments : méthodes d'achat spécialisées, clauses et conditions des marchés, assurance et financement d'une auto-assurance, ainsi que des techniques de règlement des différends.

48. Pour les besoins spéciaux en matière de développement et dans des situations d'urgence, le Bureau a adopté différentes approches pour répondre aux enquêtes en temps voulu. Certaines d'entre elles sont examinées plus bas, au chapitre III.

49. Un comité consultatif permanent d'examen des achats se réunit au moins une fois par semaine afin d'évaluer le processus des achats pour toutes les prévisions de dépenses dépassant 100 000 dollars. Ses procédures stipulent que pour tout le processus des achats, les divisions opérationnelles doivent établir et maintenir des états susceptibles d'être vérifiés : ils sont étudiés par le Comité avant la passation des marchés auxquels ils se rapportent. Il formule alors sa recommandation au Chef du Service des achats (le Directeur exécutif) pour la passation de tout marché devant être conclu au cours de la même semaine.

50. Récemment, l'UNOPS et le Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI), installé lui aussi à Copenhague – tout comme la Division des projets d'achat de l'UNOPS – ont convenu de fournir des services d'achat communs, sur la base de la complémentarité et de la division du travail. L'UNOPS transmet les demandes d'articles courants du catalogue au BSAI, sauf lorsqu'il s'agit de quantités justifiant un appel d'offres distinct. Le matériel fourni par l'UNOPS en 1997 a représenté 179 millions de dollars (Copenhague, 110 millions, fonds nordiques de Copenhague 3,5 millions de dollars, BSAI 61 millions de dollars). Il convient de noter qu'à Copenhague sont également installés des services d'achat distincts relevant de l'UNICEF (médicaments, produits pharmaceutiques, matériel de bureau et véhicules) et de l'OMS (achats pour des projets exécutés dans la région européenne). Le fait que tous ces services d'achat se trouvent au même endroit mériterait peut-être une analyse plus approfondie en vue d'organiser des opérations conjointes.

51. Le rapport du Comité des Commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets de l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1997 porte notamment sur des aspects de la gestion, y compris les achats. Il soulève un certain nombre de questions concernant le manuel sur les procédures d'achat, la mise au point de son texte définitif et son application; l'établissement pour chaque projet d'un plan d'achat présentant de façon détaillée les articles à acheter et proposant un calendrier indicatif pour le déroulement des opérations; ainsi que des questions relatives au recrutement et à l'évaluation des consultants internationaux qui doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux. Le Bureau, pour sa part, a reconnu ces lacunes, y a remédié ou s'est engagé à prendre des mesures correctives.

52. Sans préjudice des délais techniques de l'application du règlement financier et des règles de gestion financière, les Inspecteurs renouvellent la question soulevée dans plusieurs de leurs rapports précédents au sujet des activités liées à des situations d'urgence, à savoir s'il ne conviendrait pas, pour desservir plus rapidement les bénéficiaires, de réviser les dispositions "rigides" du règlement financier et des règles de gestion financière en les assortissant toutefois d'un mécanisme d'équilibre.

53. Le tableau 1 ci-dessous indique la valeur des marchés pour services et travaux passés par le Bureau avec des sociétés commerciales et des entrepreneurs.

Tableau 1

Valeur des services et travaux, en pourcentage

	1994	1995	1996	1997
Pays donateurs : augmentation régulière	16,7	21,5	23,8	43,4
Principaux pays donateurs sous-utilisés : évolution variable	3,5	2,1	6,8	5,7
Pays en développement : diminution constance	79,8	76,4	69,5	50,9

54. La provenance des achats, de matériel surtout, continue à préoccuper beaucoup les États Membres, en particulier les pays en développement, dont la part des achats internationaux (25 % environ en 1997) diminue pour pencher en faveur d'un petit nombre de pays développés (pour plus de précisions, voir annexe, tableaux 1 et 2). Le Bureau reconnaît qu'effectuer les achats au meilleur prix est toujours un problème et encourage les États Membres à faire connaître leurs possibilités et à consulter le site du Bureau sur la Toile (www.unops.org) pour s'inscrire sur la liste des fournisseurs.

55. Toutefois, comme beaucoup de pays en développement ne sont pas reliés à l'Internet, le Bureau est instamment prié de communiquer périodiquement ces renseignements aux États Membres sous une forme non électronique. Cela serait conforme à la résolution A/RES/52/226, du 27 avril 1998 sur la réforme des achats et l'externalisation, où l'Assemblée générale, au paragraphe 13 :

"13. Prie le Secrétaire général de prendre toutes mesures susceptibles d'accroître les achats dans les pays en développement et les pays en transition..."

c) Gestion et supervision des prêts

56. Un des principaux services fournis par le Bureau – essentiellement au Fonds international de développement agricole (FIDA) – concerne la gestion et la supervision des prêts.

57. Pendant les années 70, la gestion et la supervision des prêts du FIDA (qui jusqu'à ces derniers temps ne relevaient pas du mandat du Fonds) étaient confiées à des institutions de financement internationales analogues, comme la Banque mondiale et les banques régionales. Les années 80 ont enregistré une régression du cofinancement et une augmentation du nombre de projets lancés par le FIDA et exclusivement financés par lui. Ces projets, qui témoignent le plus fidèlement du mandat et de la spécificité du FIDA pour ce qui est des stratégies d'exécution, de l'orientation vers des groupes-cibles et de l'accent mis sur la participation des bénéficiaires, ont pour la plupart été attribués au Bureau.

58. Sur les 124 projets FIDA-UNOPS pleinement opérationnels, 60 sont supervisés par la Division FIDA du Bureau, à New York, et par son antenne de Nairobi, 64 par les bureaux de Kuala Lumpur et d'Abidjan. Sur le plan financier, ils

/...

représentent au total, sur plusieurs années, 1,6 milliard de dollars contre 3 milliards de dollars pour la totalité des projets du Bureau.

59. Dans le déroulement du cycle d'un projet, le Bureau assume ses fonctions après approbation d'un prêt par le Conseil d'administration du FIDA et lorsqu'il reçoit du FIDA une "lettre de nomination". L'appui à l'exécution du projet débute par la publication par le FIDA d'une "lettre à l'emprunteur" et l'organisation d'un atelier initial dans le pays bénéficiaire (habituellement dans la région où se situe le projet) auquel participent les organismes concernés du gouvernement, le FIDA et le Bureau. À partir de ce moment, le FIDA prie le gouvernement de traiter directement avec le Bureau, dont les tâches comprennent :

- i) La gestion du prêt;
- ii) L'appui en matière d'exécution et d'achat;
- iii) La supervision du projet.

60. Le Bureau perçoit un montant fixe de 44 050 dollars par projet et par an, dont 9 500 dollars sont affectés aux consultants et 5 000 dollars aux frais de voyage du personnel.

61. En 1997, le FIDA a été autorisé pour la première fois par son Conseil des gouverneurs à superviser 15 de ses projets et à gérer les prêts dont ils bénéficient, à titre expérimental. Le Conseil a par la suite décidé de limiter la participation du FIDA à la supervision des projets et de confier au Bureau la gestion des prêts consentis aux 15 projets pilotes. Cet essai ne devrait pas influencer sur la majeure partie de la coopération FIDA-UNOPS, dans le cadre de laquelle le Bureau continue à gérer les prêts ainsi qu'à superviser les projets. Mais le FIDA pourra ainsi se familiariser avec les modalités d'exécution des projets, ce qui permettra une évaluation plus exacte du rôle du Bureau.

62. L'appui aux programmes de pays assuré conjointement par le Bureau et le FIDA a bénéficié de l'existence au Bureau, à New York, d'une division dont les activités sont consacrées au FIDA et de fonctionnaires s'occupant exclusivement des projets gérés par les unités décentralisées du Bureau. Suite à une demande du FIDA, des négociations sont en cours avec la FAO (et par l'intermédiaire de la FAO, avec le Gouvernement italien) pour transférer une partie de la Division FIDA à Rome (en particulier le groupe de gestion des prêts, qui fournira des services aux 15 projets directement supervisés par le FIDA). La proximité du FIDA sera bénéfique. La décentralisation, politique activement appuyée par le FIDA dans le but d'accroître efficacité et économie, a également l'avantage d'obtenir que les activités des bureaux extérieurs soient davantage fonction de la demande et mieux adaptées aux besoins régionaux et sous-régionaux. La décentralisation des projets du FIDA vers un certain nombre de bureaux extérieurs, et non plus vers une division s'en occupant exclusivement, exige une vigilance accrue si l'on veut assurer l'application des mêmes politiques de gestion et d'exécution des projets. Il ne faut pas permettre que la décentralisation et les voies de communication supplémentaires qu'elle implique puissent estomper ou compromettre une approche commune. Il convient de mettre en place un mécanisme et d'adopter un processus permettant aux bureaux extérieurs d'avoir des échanges d'idées féconds et de se communiquer les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience acquise.

d) Service de gestion

63. Ils sont régis par un contrat de services de gestion (CSG), en vertu duquel le Bureau agit au nom des pays bénéficiaires de prêts d'institutions internationales comme le FIDA, la Banque mondiale et des banques et fonds régionaux – ou de dons de donateurs bilatéraux.

64. Lorsqu'il s'agit de projets financés par des entités n'appartenant pas au système des Nations Unies, comme des institutions financières internationales et des donateurs bilatéraux, le Bureau fournit les services de gestion requis soit à l'emprunteur, soit au bénéficiaire, par l'intermédiaire d'un organisme des Nations Unies (qui jusqu'à présent a surtout été le PNUD). Soixante six pays ont utilisé les services d'exécution du Bureau dans le cadre de contrats de services de gestion représentant plus de 1,5 milliard de dollars.

65. Les services de gestion, d'achat et d'administration assurés par le Bureau au titre de CSG ont aidé des gouvernements à utiliser les prêts en temps opportun et à exécuter des activités de développement. Il convient de citer à ce titre, en 1997 : passation de marchés de services et de travaux en Argentine (156,4 millions de dollars); services d'experts et formation pour la réforme de l'administration entreprise en Bolivie (46,9 millions de dollars); achats de biens pour le Kirghizistan (1,2 million de dollars); achats de matériel pour le Pérou (162,5 millions de dollars); services d'ingénierie et construction d'une infrastructure au Soudan (90 millions de dollars); services de gestion dans le domaine de la santé en Turquie (91,9 millions de dollars) et services de gestion en Ouganda (24,6 millions de dollars). Les sources de financement pour ces activités ont été la Banque mondiale; des banques régionales comme la Banque interaméricaine de développement; des donateurs bilatéraux et les gouvernements intéressés. La mise en oeuvre des projets s'échelonne généralement sur plusieurs années¹⁰.

2. L'UNOPS, entité autofinancée

66. Le principe de l'autofinancement est une des principales caractéristiques du Bureau et le distingue d'autres organismes des Nations Unies. En vertu de ce principe, "le Bureau doit recueillir suffisamment de recettes pour compenser la totalité de ses frais d'administration et maintenir la réserve opérationnelle au niveau prescrit par le Conseil d'administration"¹¹.

67. Le tableau 2 ci-dessous indique les différents types de recettes du Bureau et leur croissance.

Tableau 2

Types de recettes et croissance

(En millions de dollars É.-U.)

	1995	1996	1997
a) Recettes provenant de l'exécution de projets	26,6	31,7	35,0
b) Recettes provenant de la gestion et de la supervision de prêts du FIDA	3,1	3,3	3,6
c) Produit de placements et divers	0,7	3,3	1,8
Total	30,4	38,4	40,4

* Y compris des contributions non renouvelables du Danemark et de la Suisse au titre des dépenses imputables à la réinstallation de bureaux.

68. La plus grande partie des recettes (86,6 %) est provenue de l'exécution de projets. Vu le fort accroissement de la demande de services par le PNUD en 1997, la part des recettes provenant de fonds du PNUD a augmenté, passant de 81 % en 1996 à 84 % en 1997¹².

69. Une source de plus en plus importante de recettes du Bureau découle de son appui à des projets exécutés par des entités nationales, qui a enregistré une croissance sensible.

70. Le montant net des recettes pour les années 1995, 1996 et 1997 est indiqué dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3

Montant net des recettes

(En millions de dollars É.-U.)

	1995	1996	1997
Recettes	30,4	38,3	40,4
Dépenses	27,7	33,3	36,6
Reconstitution de la réserve opérationnelle	2,7	4,6	2,4
Recettes : montant net	0	0	1,4

71. Les honoraires perçus par le Bureau ne sont pas calculés en fonction d'un taux fixe mais varient selon l'utilisateur, conformément aux accords conclus pour les différents types de services fournis. Le Bureau perçoit jusqu'à 10 % des services d'appui administratif et opérationnel pour des projets financés par les

/...

fonds de base du PNUD et de 5 à 8 % s'il s'agit de fonds gérés par le PNUD. Le FIDA doit verser 44 050 dollars par projet et par an. Un montant de 100 000 dollars pour 1994-1995 et de 150 000 dollars pour 1996-1997 a été imputé sur le Programme d'assistance au peuple palestinien (services comptables). Le calcul des honoraires pour les contrats de services de gestion est effectué sur la base d'un montant en dollars, en opérant une distinction selon qu'il s'agit de services ou de marchandises, le taux moyen s'établissant à 4,4 % en 1995 et 4,2 % en 1996.

72. Les questions de l'évaluation des coûts et de la détermination des redevances ont été examinées par le Comité des Commissaires aux comptes¹³. Elles ont également été abordées par le Directeur exécutif du Bureau dans son rapport au Conseil d'administration (DP/1998/24 du 30 mars 1998).

73. Il convient de noter que le principe de l'autofinancement est applicable non seulement à l'ensemble du Bureau mais aussi à ses éléments, qu'il s'agisse de divisions de New York ou de bureaux décentralisés. Avant de créer un bureau hors Siège, l'UNOPS vérifie qu'il existe bien une masse critique de projets justifiant une telle décision, afin d'assurer que ledit bureau sera autofinancé. Le champ d'action de l'UNOPS et de ses éléments s'élargit ou se contracte en conséquence.

74. Suite aux observations du Conseil d'administration et du CCQAB et en concertation avec eux, le Bureau a présenté des propositions concernant la gestion des risques, les réserves et les excédents de recettes en 1997. Elles prévoyaient notamment un système de protection du Bureau et de ses usagers incluant des mécanismes de gestion des risques et la constitution d'une réserve opérationnelle. Le Bureau étant un organisme sans but lucratif, il a été décidé de maintenir la réserve à un montant raisonnable. Le paragraphe 2 de la décision 97/21 du Conseil d'administration, en date du 18 septembre 1997, dispose que le Conseil :

"2. Décide de fixer le montant de la réserve opérationnelle de l'UNOPS à 4 % de la somme des dépenses inscrites au budget administratif et au budget des projets de l'exercice précédent et de recourir aux recettes non utilisées pour alimenter le compte de réserve jusqu'à ce que le montant fixé soit atteint."

75. La stratégie de gestion des risques vise à assurer que la réserve opérationnelle ne soit utilisée qu'en dernier recours. Pour minimiser les prélèvements opérés sur la réserve, la Division des politiques et des marchés de l'UNOPS s'applique à prémunir l'UNOPS contre les éventuelles réclamations auxquelles son exécution des contrats pourrait donner lieu. Elle affine et met régulièrement à jour le texte de base des documents contractuels et, en cas de litige, défend les intérêts de l'UNOPS et de ses clients - c'est ce qu'elle fait actuellement dans des affaires très diverses. La Division a par ailleurs supervisé la mise sur pied de modules de formation à la pratique contractuelle, destinés au personnel de l'UNOPS qui s'occupe de ces questions, afin que les marchés soient passés dans toutes les règles et prêtent le moins possible à contestation¹⁴.

3. L'UNOPS, entité gérée comme une véritable entreprise

76. Ainsi qu'il a été dit plus haut, l'UNOPS se targue de tirer ses principes de la Charte des Nations Unies et ses méthodes de travail des milieux internationaux d'affaires. Dans le cadre de la réorganisation qu'il a entreprise, le Bureau a mis au point et affiné ses méthodes de planification et d'exécution. La Constitution d'équipes intégrées, la décentralisation, les dispositions exclusivement applicables aux achats, les pratiques et procédures financières, la gestion des risques et la formation spécialisée font l'objet d'un suivi régulier entraînant leur modification, si celle-ci s'avère nécessaire.

77. Une méthode de gestion propre au Bureau est l'introduction et l'adoption de la notion de planification stratégique. Le plan d'action ou plan stratégique est un instrument de gestion qui contribue à une acceptation générale et à une conception commune des tendances, priorités, opportunités et problèmes que rencontre cet organisme. Il constitue un critère applicable à la gestion et à la supervision des activités en cours ainsi qu'à l'évaluation des résultats obtenus comparés aux objectifs fixés.

78. Les priorités adoptées dans le plan de 1995 confirment les préoccupations essentielles du Bureau en matière de gestion :

- Améliorer la qualité des services fournis;
- Établir et solidifier ses relations avec ses clients;
- Renforcer son organisation¹⁵.

79. Dans ses trois plans d'action de 1995, 1996 et 1997, le Bureau a défini plusieurs objectifs et activités susceptibles d'avoir un impact dans le domaine des préoccupations susmentionnées. Le plan de 1995 mettait l'accent sur les tâches que devait accomplir le nouvel organisme. Le plan de 1996, qui a bénéficié des observations formulées par les vérificateurs extérieurs des comptes, est passé d'un nombre trop ambitieux de tâches à des objectifs plus fondamentaux.

80. Il ressort des données financières de 1997, notamment en ce qui concerne les nouvelles activités, les fonds engagés, les recettes et les frais d'administration, que les objectifs fixés dans le plan de 1997 ont été pratiquement atteints.

81. Pour 1997, l'UNOPS s'était fixé les objectifs suivants : croissance des activités, 573 millions de dollars; utilisation des ressources, 500 millions de dollars; recettes, 40,6 millions de dollars et dépenses d'administration, 38,5 millions de dollars. La croissance globale du portefeuille de projets a représenté 705 millions de dollars, dépassant de 23 % l'objectif fixé; les fonds engagés se sont chiffrés à 463 millions de dollars, soit un taux d'utilisation effective de 93 %, les recettes à 40,4 millions de dollars et les dépenses d'administration à 36,6 millions de dollars.

82. En ce qui concerne les objectifs non financiers, le plan de 1997 met l'accent sur cinq domaines d'activité : évaluation des coûts et détermination de la rémunération des prestations; politiques et stratégies de la communication;

constitution d'équipes intégrées et questions de coordination; informatisation; dispositions prises pour parer aux risques. Ces questions sont examinées en détail dans le plan de 1997 et dans un rapport du Directeur exécutif (DP/1998/24, du 30 mars 1998).

83. Ce qui distingue le plan de 1997 des deux plans précédents est qu'il se fonde sur les projections à partir de la base effectuées par chaque unité opérationnelle de l'UNOPS dans son propre plan d'action. Cette approche a contribué non seulement à renforcer l'incorporation des méthodes de planification des entreprises dans les méthodes de gestion de l'UNOPS, mais également à accroître la transparence en ce qui concerne les prévisions de croissance des activités, l'utilisation des fonds et les recettes de chaque unité au titre des projets¹⁶.

84. Si les tâches et objectifs ont été réalisés ou sont en bonne voie de l'être, on peut difficilement éviter de conclure qu'un équilibre satisfaisant entre les résultats escomptés et les ressources disponibles n'a pas encore été atteint¹⁷.

III. VERS UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DE
LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE L'UNOPS ET D'AUTRES
ORGANISMES DES NATIONS UNIES

85. Il ressort du tableau 3 de l'annexe, qui indique la croissance du portefeuille de l'UNOPS de 1994 à 1997, que le Bureau continue à dépendre en grande partie du PNUD, qui reste sa principale source de financement. La part totale du PNUD, ressources de base et ressources supplémentaires confondues, a représenté 62 % en 1994, 50,3 % en 1995, 55,7 % en 1996 et 71 % en 1997.

86. La part des différents dons et prêts multilatéraux, elle, varie. Il faut souligner que la part d'autres organismes des Nations Unies (à l'exception du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, le FNUAP et le FIDA, qui sont des clients de longue date) était de zéro en 1994, mais a accusé des augmentations spectaculaires, passant à 1 332 000 dollars en 1996 et à 11 993 000 dollars en 1997, soit 0,25 et 1,7 % du total. Cette tendance semble se poursuivre en 1998. Dans son intervention lors de la session annuelle de juin 1998 du Conseil d'administration, le Directeur exécutif a déclaré :

"Depuis le mois de janvier de cette année, le nombre de nouveaux projets confiés au Bureau est d'environ 10 % plus élevé qu'en 1997 et le double de ce qu'il était en juin d'il y a deux ans. Cela inclut une augmentation de 40 % des demandes de services du Bureau formulées par de nouveaux clients appartenant au système des Nations Unies par comparaison avec la même date l'année précédente. À cet égard, la valeur des prestations assurées à de nouveaux clients du système est passée de 13 millions de dollars en 1996 à 50 millions de dollars en 1997. Nous continuons à nous employer à diversifier notre clientèle parmi les organismes des Nations Unies.

L'UNOPS a constaté en 1997 un net regain d'intérêt de la part d'organismes des Nations Unies qui, jusqu'à présent, ne faisaient pas appel à ses services. C'est ainsi que plusieurs institutions spécialisées, entre autres l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ont manifesté qu'elles pourraient éventuellement le solliciter" (DP/1998/24, du 30 mars 1998).

A. Diversification de la clientèle

87. La diversification des clients et des sources de revenus devrait à l'avenir asseoir le fonctionnement de l'UNOPS sur une base plus stable. Cette question a préoccupé les États Membres, qui continuent à y prêter une attention particulière et exhortent le Directeur exécutif à intensifier son action dans ce sens.

88. Le Directeur exécutif a conscience de l'importance que revêt la diversification et des difficultés qu'elle comporte. Lorsqu'il a rendu compte de la mise en oeuvre du plan stratégique de 1997, il a souligné ces "difficultés" et indiqué les domaines - au nombre desquels la diversification - dans lesquels il y avait eu "des insuffisances ou des difficultés imprévues"¹⁸.

89. Ainsi qu'il a été dit plus haut, les efforts de diversification ont porté leurs fruits. Cependant, ce sont les administrations faisant partie ou relevant du Secrétariat de l'ONU qui ont surtout fait appel à l'UNOPS¹⁹. Il s'agit notamment du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Bureau de coordination des affaires humanitaires, de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, du Programme commun des Nations Unies contre le sida (ONUSIDA), du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), du Haut Commissariat aux droits de l'homme et de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social.

90. Un problème qui met en cause l'UNOPS et le Secrétariat de l'ONU et qui a par la suite été signalé au Conseil d'administration persiste, bien qu'il ait été examiné par le Comité de coordination de la gestion, qui a formulé des recommandations à ce sujet. L'accroissement de la diversification a souffert de l'absence "d'une procédure bien établie pour remettre au Bureau les fonds devant servir à exécuter les activités qui lui sont confiées. Il a étudié avec le Comité de coordination de la gestion des rouages qui permettraient d'opérer ces transferts de fonds en temps voulu et a proposé au Secrétariat de les adopter, mais jusqu'à présent, on n'a recouru que sporadiquement à ces facilités, sans en systématiser l'usage"²⁰. Compte tenu des recommandations pertinentes du Comité de coordination de la gestion, les Inspecteurs comprennent mal pourquoi le problème n'a toujours pas trouvé de solution et demandent instamment aux fonctionnaires concernés du Secrétariat de prendre les mesures voulues pour le résoudre sans tarder.

91. Malgré ces difficultés et problèmes, une tendance à l'accroissement des prestations du Bureau à des organismes des Nations Unies qui ne sollicitaient pas jusqu'alors ses services semble se dessiner, encore que ces prestations ne représentent pas un pourcentage important des activités du Bureau. Il convient d'encourager cette tendance, surtout en ce qui concerne la collaboration du Bureau avec les institutions spécialisées.

B. Nombre croissant de partenaires : approches diverses

92. À la multiplication des partenariats établis entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies correspond une diversification des services sollicités. Parmi les projets entrepris le plus récemment, il en est qui traitent de problèmes qui ne concernent pas directement le développement, comme les droits de l'homme, le déminage et les sociétés dans des situations de conflit ou postérieures à des conflits. Les approches que l'UNOPS adopte dans différentes circonstances ou adapte à ces circonstances sont succinctement décrites ci-dessous.

1. Droits de l'homme

93. Le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU est un des plus récents partenaires du Bureau, qui exécute avec lui un projet d'un montant de 7,28 millions de dollars qui a trait aux questions relative aux droits de l'homme au Guatemala. Le Bureau a fourni des services dans les domaines de la gestion, de la logistique et des achats. Il a assemblé une équipe de 200 personnes en un peu plus d'un mois et installé quatre équipes mobiles chargées de procéder à des enquêtes – et des antennes dans tout le pays. Le Département des affaires politiques continue à assurer le suivi des conclusions des équipes mobiles et l'établissement de rapports à ce sujet.

2. Déminage

94. Suite à la conclusion avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires d'un accord portant sur l'exécution dans le Nord de l'Iraq d'un projet de déminage se chiffrant à 3,5 millions de dollars, l'UNOPS a créé un service de l'action antimines qui offre les services spécialisés juridiques, techniques et administratifs requis par les programmes de déminage. Il a non seulement assuré des services de gestion, d'achat et de livraison de matériel sur le terrain, mais a servi d'intermédiaire avec les gouvernements donateurs qui souhaitent contribuer aux projets de déminage en leur affectant des experts dont ils paient les honoraires, les frais de voyage et les primes d'assurance maladie, les indemnités de subsistance étant à la charge de l'UNOPS. Ce type d'arrangement a le double avantage de minimiser le coût des services d'experts et de permettre aux pays donateurs de participer plus concrètement aux projets. L'UNOPS a géré et exécuté des activités de déminage en Angola, en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Croatie, en Iraq, au Mozambique, en République démocratique populaire lao, en Somalie, au Sri Lanka et au Tchad. Le service de l'action antimines travaille à des opérations de déminage en étroite collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD.

3. Gestion des affaires publiques

95. S'agissant de projets pluridisciplinaires, l'UNOPS ne fournit pas seulement les services habituels d'administration et de gestion mais coordonne les activités de toutes les parties en cause – services du gouvernement central, institutions locales, administrations régionales, ONG, organisations communautaires, secteur privé. Cela été le cas pour le projet Atlas en Bosnie-Herzégovine, qui a été financé par des donateurs bilatéraux par l'intermédiaire du PNUD et de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles – et exécuté par l'UNOPS conjointement avec l'OMS. Plus de 100 villes et régions d'Italie et d'autres pays européens ont établi des liens avec 20 municipalités bosniennes en vue de promouvoir la coopération dans les domaines de l'administration locale, de l'éducation, de la santé, de l'environnement et de l'inégalité des sexes. Un projet analogue est actuellement mis au point en Tunisie.

4. Sociétés déchirées par la guerre

96. Dans les pays frappés par la guerre, l'UNOPS s'attache essentiellement à fournir sans tarder des services et à obtenir rapidement des résultats, par exemple en réparant les routes, ponts et réseaux de télécommunications. Cela donne aux populations touchées la confiance dont elles ont besoin pour pouvoir compter sur la reconstruction et le développement local. Le Programme de développement en faveur des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés (PRODERE), initialement mis en oeuvre en Amérique centrale, est le meilleur exemple de cette approche. Il a par la suite été étendu au Cambodge, au Soudan, à l'Afghanistan et à la région des Grands Lacs en Afrique. Son financement et son exécution sont assurés par le PNUD, le PNUCID, des banques de développement et des donateurs bilatéraux. La Division des entreprises de l'OIT a fourni des services spécialisés dans le domaine du développement économique local, en offrant des possibilités de créer des entreprises grâce à l'obtention de lignes de crédit. Dans le cadre d'un autre programme de reconstruction de sociétés déchirées par la guerre, entrepris en coopération avec l'Institut de recherche

des Nations Unies pour le développement social et plus de 20 donateurs, des projets de cet ordre sont exécutés au Guatemala, en Somalie, en Érythrée et au Mozambique. Une approche très semblable s'applique aux régions frappées par des catastrophes naturelles ou qui connaissent une extrême pauvreté.

97. L'Institut des Nations Unies pour le développement social considère que son efficacité et celle de l'UNOPS sont "limitées du fait des contraintes imposées par certains règlements et règles des Nations Unies, qui sont mal adaptés à l'action à entreprendre dans des situations de crise et de conflit. Cela est particulièrement vrai de la rigidité du règlement du personnel. Donner à l'UNOPS la latitude de ne pas appliquer à la lettre les règles courantes des Nations Unies ... et de mettre au point ses propres procédures ... comportant des dispositions suffisantes pour assurer l'obligation redditionnelle, lui permettrait de s'acquitter plus efficacement de ses fonctions...". Plusieurs personnes questionnées par les Inspecteurs ont exprimé des opinions analogues.

98. À cet égard, les Inspecteurs continuent à revenir sur une question qu'ils ont abordée dans plusieurs de leurs rapports au sujet des activités liées à des situations d'urgence. Sans préjudice de la nécessité d'assurer les contrôles appropriés, les Inspecteurs insistent pour que l'on envisage sérieusement de réviser le règlement financier et les règles de gestion financière en vue de pouvoir satisfaire aux besoins particuliers des opérations à mener dans des situations d'urgence. Ils demandent instamment par ailleurs qu'il soit porté attention à la formation spéciale nécessaire à cet égard.

5. Protocole de Montréal

99. Les projets financés au titre du Protocole de Montréal ont pour objectif d'aider des entreprises privées de divers secteurs industriels de pays en développement à convertir leurs opérations à l'utilisation de technologies ne portant pas atteinte à la couche d'ozone. L'UNOPS gère tous les aspects de la conversion ainsi qu'il est prévu dans les différents projets, y compris les achats internationaux de matériel, le recrutement d'experts et l'appel à des sous-traitants pour les travaux à réaliser sur place. L'UNOPS a recours à des modalités d'exécution spécialement conçues pour satisfaire aux besoins particuliers des projets, sans s'écarter du cadre institutionnel juridique et du règlement financier et des règles de gestion financière. Le projet concernant les petites et moyennes entreprises en est un bon exemple : là, des modalités fondées sur des économies d'échelle sont adaptées à la réalisation des objectifs du projet dans les limites du budget prévu (achats groupés, avec utilisation maximale des compétences locales, y compris pour 80 petites et moyennes entreprises en Inde, au Mexique et en Malaisie).

6. Partenaires plus récents

100. Tout récemment, le 11 juin 1998, le HCR et l'UNOPS ont signé un accord opérationnel général. Il a pour objectif de faciliter au HCR l'accès aux services offerts par l'UNOPS, en particulier dans les bureaux extérieurs. Le Bureau appuyait jusqu'alors des opérations financées par le HCR par l'intermédiaire du PNUD. Il a également contribué à l'élaboration de directives techniques pour des projets de réintégration (à impact rapide) aux stades du rapatriement dans des situations d'urgence ou à la suite de conflits.

101. Le "Mémorandum d'accord intérimaire" entre le Haut Commissariat aux droits de l'homme et l'UNOPS couvre la prestation de services d'exécution : activités et programmes au Siège et sur le terrain; application de traités; recherche et analyse; initiatives spéciales, appui aux programmes... "Les activités correspondantes ont commencé et le montant total des fonds confiés à l'UNOPS par le Haut Commissariat dépasse 4 millions de dollars."²¹

102. L'UNOPS vient au deuxième rang des utilisateurs des Volontaires des Nations Unies, dont 281 travaillaient en 1997 dans le cadre de projets exécutés par le Bureau. En outre, le nombre de projets TOKTEN (Transfert des connaissances par l'intermédiaire des rapatriés) requérant des services de consultants est passé de 102 en 1996 à 128 en 1997.

C. L'UNOPS et les organismes des Nations Unies : un partenariat en évolution

103. Le chapitre II contient une brève description de l'historique et du statut du nouvel UNOPS, ainsi que de ses caractéristiques. La section A ci-dessus expose que le financement de l'UNOPS dépend en grande partie du PNUD. La section B indique non seulement quels sont les nouveaux partenaires de l'UNOPS mais aussi comment, dans la pratique, il est en mesure d'adapter ses modes d'action et procédures à différentes circonstances et plus particulièrement à des situations d'urgence, afin de desservir en temps voulu ses clients et les bénéficiaires.

104. Cependant, malgré les progrès réalisés dans la diversification des clients du Bureau, l'attitude adoptée à son égard dans certaines institutions spécialisées n'est pas toujours identique. Certains fonctionnaires reconnaissent que la collaboration avec le nouvel UNOPS leur permettrait, en les libérant des tâches de gestion confiées au Bureau, de se consacrer à l'assistance technique. D'autres restent sceptiques et continuent à voir dans le Bureau un concurrent et un "intrus". Cela est dû en partie aux prises de position remontant à la création du prédécesseur de l'UNOPS, le Bureau de l'exécution des projets (BEP), en tant qu'organe d'exécution du PNUD - ce qui a motivé des préoccupations et suscité son rejet par la majorité, sinon la totalité des institutions spécialisées qui ont considéré que le BEP empiétait sur leurs domaines de compétence et leurs mandats, dont il remplaçait l'intégrité.

105. Dans son rapport intitulé "Le Bureau de l'exécution des projets du Programme des Nations Unies pour le développement" (A/39/80 ou JOI/REP/83/9), le CCI a tenté de contribuer à la solution des problèmes qui portaient préjudice à la confiance entre le PNUD et ses partenaires. À la lumière de ce rapport, ainsi que des observations formulées à son sujet par le Secrétaire général (A/39/80/Add.1), en qualité de Président du CAC et à la suite des délibérations du Conseil d'administration du PNUD, il a été possible d'arriver à un certain nombre de consultations :

- i) Le PNUD peut continuer à exécuter directement les projets;
- ii) Il convient de maintenir les consultations et la coopération entre le PNUD et les institutions spécialisées dans un esprit de consensus;

- iii) Il faut soumettre à un examen plus approfondi les procédures appliquées par le BEP en matière de sous-traitance en vue de déterminer si elles doivent être utilisées par tous les organismes.

106. Ainsi, qu'il a été dit plus haut, la tentative de fusionner le BEP avec le Département de l'appui au développement et des services de gestion a abouti à la création de l'UNOPS à compter du 1er janvier 1995, en tant qu'entité séparée, identifiable et autofinancée agissant en liaison avec le PNUD et le Secrétariat de l'ONU.

107. Malgré les modifications apportées au mandat, aux caractéristiques et aux méthodes de l'UNOPS et le nombre croissant, encore que limité, des partenariats l'associant à des organismes des Nations Unies, des opinions mixtes ou qui lui sont opposées persistent au sein de plusieurs organisations – comme la FAO, l'OIT, l'UNESCO et l'ONUDI – sur la question de savoir s'il convient de collaborer avec l'UNOPS, selon quelles modalités et dans quelle mesure. Est-il approprié de confier de plus en plus souvent à l'UNOPS, entité dépourvue d'un mandat ou de compétences techniques propres, la gestion globale de projets, par opposition à la prestation de services partiels aux projets, dans tous les domaines de spécialisation relevant du mandat des institutions spécialisées. Celles-ci se demandent s'il ne serait pas préférable que leur soient confiés des projets pour lesquels elles pourraient utiliser les services de l'UNOPS. Les Inspecteurs estiment qu'elles devraient s'employer plus activement à établir des relations de cet ordre avec le nouvel UNOPS.

108. Un des objectifs essentiels du présent rapport est d'encourager l'accroissement de la coopération et des relations de partenariat entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies, en particulier les institutions spécialisées. La section qui suit indique les avantages que comporte le recours aux services de l'UNOPS dans le cadre du système des Nations Unies. Elle relève également certaines limitations du rôle et du mandat du Bureau qui l'empêcheraient d'assumer le mandat d'autres organismes ou d'empiéter sur leurs attributions. Quoiqu'il en soit, les possibilités de coopération ne devraient pas se limiter au système des Nations Unies, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 6. L'UNOPS d'une part, et les organismes et institutions des Nations Unies de l'autre, devraient rivaliser dans la prestation de services et la collaboration avec d'autres entités, notamment du secteur privé. Un esprit de compétition contribuerait à favoriser des solutions novatrices et un bon rapport coût-efficacité.

D. Vers un élargissement de la coopération

109. La coopération entre l'UNOPS et les organismes des Nations Unies n'a mis en jeu qu'un nombre limité de ces organismes. Pour que cette coopération se développe, il faut que les deux parties reconnaissent les avantages comparatifs dont elles jouissent dans leurs domaines de spécialisation respectifs.

110. L'UNOPS s'est acquis la confiance de ses partenaires traditionnels. Le nombre de ses partenaires non traditionnels s'accroît, mais il s'agit surtout d'organismes relevant du Secrétariat de l'ONU. Un certain nombre d'institutions spécialisées commencent à faire appel aux services du Bureau, mais cela ne représente pas une proportion importante du nombre total de nouveaux projets. Une plus large diversification de sa clientèle et un accroissement du volume de ses transactions constituent un but à poursuivre et à réaliser.

111. Le Bureau, pour sa part, devrait s'efforcer davantage d'exploiter les compétences disponibles au sein du système des Nations Unies, plus particulièrement dans les institutions spécialisées. Et les organismes des Nations Unies, surtout les institutions spécialisées, devraient avoir plus souvent recours à lui en tant que fournisseur de services aux projets.

112. Les organismes qui ont choisi d'utiliser les services de l'UNOPS, en particulier celles qui ont plus récemment signé un mémorandum d'accord, citent un certain nombre de raisons à l'appui de leur décision :

- i) Prestation de services en temps voulu : l'UNOPS a été en mesure de fournir en temps voulu les services requis;
- ii) Faculté d'adaptation : la prestation de services en temps voulu découle en partie de l'adoption par l'UNOPS de modes d'action souples : il fait abstraction des procédures formalistes et simplifie l'application de pratiques et procédures qui relèvent généralement d'autres organismes des Nations Unies, ce qui est un important objectif de la réforme entreprise dans tout le système des Nations Unies;
- iii) Qualité : bien que la mesure de la qualité dépasse la portée du présent rapport, les Inspecteurs ont pu conclure, compte tenu des informations recueillies auprès des partenaires de l'UNOPS, que ses clients sont satisfaits des services fournis;
- iv) Bon rapport coût-efficacité : la ponctualité de l'UNOPS et la bonne qualité de ses services contribuent à leur rentabilité. Les frais et honoraires perçus sont généralement inférieurs à ceux d'autres organismes des Nations Unies;
- v) Gestion des risques : la réduction des risques encourus sur le plan financier et en matière de gestion fait partie intégrante des services fournis par l'UNOPS à ses clients;
- vi) Impartialité : du fait que l'UNOPS n'est pas doté d'un mandat thématique et qu'il se consacre à la prestation de services, il n'est pas considéré comme menaçant l'identité de ses partenaires ni leurs prérogatives sur leurs programmes et projets;
- vii) Esprit de compétition : l'UNOPS n'estime pas que tout lui est dû et qu'il a automatiquement droit à sa part du gâteau. Il doit pour cela rivaliser avec d'autres. Le respect du principe de l'autofinancement par les fonctionnaires du Bureau leur inculque l'esprit de compétition.

113. De l'avis des Inspecteurs, le souci qu'ont les fonctionnaires de l'UNOPS de s'acquitter de leur mission, leur esprit de corps et leur volonté d'oeuvrer à son succès ont contribué aux résultats atteints et à l'opinion qu'ont de l'UNOPS ses partenaires.

114. Pour leur part, les organismes des Nations Unies sont instamment invités à prendre des mesures plus énergiques pour intensifier leur coopération avec

l'UNOPS. À cet égard, les Inspecteurs ont énuméré les facteurs qui sont susceptibles d'encourager une telle évolution :

- i) Le nouvel UNOPS diffère de la Division de l'exécution des projets du PNUD qui l'avait précédé. Du fait de son mandat non thématique, il ne peut constituer une menace pour les mandats des institutions spécialisées;
- ii) Les institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies peuvent mettre à profit certaines méthodes et procédures et approches novatrices adoptées et mises en pratique par l'UNOPS (voir plus haut, chap. II et III);
- iii) Les institutions spécialisées ont accumulé, dans leurs domaines respectifs, des données d'expérience et des compétences qui pourraient renforcer plus efficacement les activités de développement si elles étaient associées aux services fournis par l'UNOPS;
- iv) Les partenariats établis entre les institutions spécialisées et l'UNOPS renforceraient son aspect d'entité des Nations Unies.

115. L'augmentation du nombre de ses partenaires permettrait à l'UNOPS d'étoffer son portefeuille de projets et d'escompter un accroissement de ses recettes. Cet accroissement entraînerait des économies d'échelle dans la prestation de ses services, le mettant en mesure de réduire les honoraires qu'il facture à ses partenaires. Davantage de ressources seraient de ce fait consacrées au développement.

116. Ainsi qu'il est dit dans le plan d'action de 1996 "il peut exister au sein du système des Nations Unies un organisme qui doit gagner sa vie en démontrant, jour après jour, qu'il apporte quelque chose de valeur. L'UNOPS considère qu'il faut démontrer qu'il maîtrise les principes du secteur privé - faire la preuve de son mérite et de ses avantages là où la concurrence règne - tout en restant fidèle aux principes sur lesquels est fondé le système des Nations Unies. Cette position n'a pas d'équivalent, d'où la prestation de services sans équivalent.

NOTES

¹ Rapport du PNUD au Conseil d'administration, seizième session, E/5365/Rev.1, juin 1973.

² Rapport de l'Administrateur et du Directeur exécutif sur les domaines d'activité et objectifs du Bureau des services d'appui aux projets, DP/1995/6, du 22 novembre 1994, par. 8

³ Ibid., par. 12

⁴ Rapport de l'Administrateur sur le rôle déterminé et les fonctions précises du Comité de coordination de la gestion du Bureau des services d'appui aux projets, DP/1994/61, du 19 août 1994, par. 3.

⁵ Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le rôle et fonctions du Comité de coordination de la gestion du Bureau des services d'appui aux projets (BSP/ONU) et rapport du Directeur exécutif sur les moyens de faire du Bureau une entité distincte et identifiable, DP/1994/57, par. 15.

⁶ Rapport du Directeur exécutif du Bureau des services d'appui aux projets sur les moyens de faire du Bureau une entité distincte et identifiable : Groupe consultatif d'usagers du Bureau : rôle, composition et fonctions, DP/1994/62/Add.1, du 18 août 1994.

⁷ The UNOPS Dedicated Procurement Regime, document établi par l'UNOPS à la demande du CCI.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Outils pour le développement, publication de l'UNOPS.

¹¹ Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets : rapport annuel d'activité présenté par le Directeur exécutif, DP/1998/24, du 30 mars 1998, par. 11.

¹² UNOPS Business Plan 1998.

¹³ Rapport du Comité des Commissaires aux comptes, A/51/5/Add.10, New York, 1996.

¹⁴ Op. cit., DP/1998/24, par. 30 à 33.

¹⁵ UNOPS Business Plan 1997.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Op. cit., DP/1998/24, par. 51.

¹⁹ Ibid., par. 53.

²⁰ Ibid., par. 53.

²¹ Déclaration du Directeur exécutif lors de la session annuelle de 1998 du Conseil d'administration.

ANNEXE

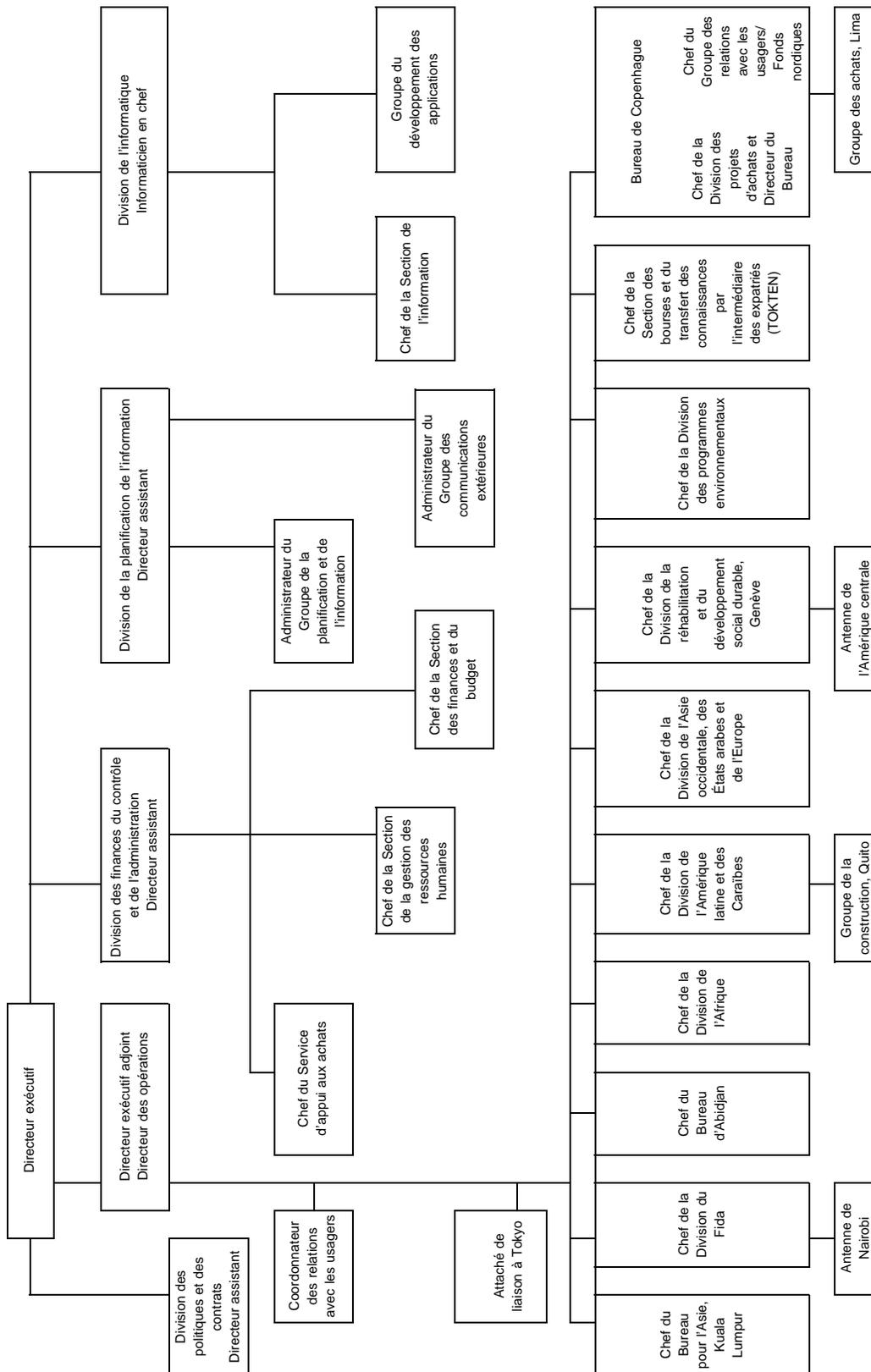


Tableau 1

UNOPS - Achats destinés aux projets

Valeur des contrats signés au titre de services ou de travaux
1994-1997

Pays du fournisseur	1994		1995		1996		1997	
	En milliers de dollars É.-U.	En pourcentage	En milliers de dollars É.-U.	En pourcentage	En milliers de dollars É.-U.	En pourcentage	En milliers de dollars É.-U.	En pourcentage
A. FIRMES DE CONSULTANTS ET ENTREPRENEURS	59 468	100	63 678	100	37 432	100	72 867	100
Pays en développement	47 446	79,8	48 633	76,4	25 999	69,5	37 085	50,9
Pays donateurs	9 948	16,7	13 717	21,5	8 893	23,8	31 640	43,4
Allemagne	0	0,0	0	0,0	445	1,2	312	0,4
Australie	2 484	4,2	1 718	2,7	3 022	8,1	405	0,6
Autriche	0	0,0	0	0,0	43	0,1	131	0,2
Belgique	0	0,0	200	0,3	82	0,2	190	0,3
Canada	181	0,3	166	0,3	281	0,8	543	0,7
Espagne	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3 146	4,3
États-Unis	1 695	2,9	4 328	6,8	2 789	7,4	17 050	23,4
Finlande	348	0,6	716	1,1	153	0,4	0	0,0
France	1 603	2,7	4 674	7,3	439	1,2	1 242	1,7
Italie	895	1,5	0	0,0	0	0	5 464	7,5
Japon	193	0,3	818	1,3	0	0,0	152	0,2
Nouvelle-Zélande	1 194	2,0	365	0,6	277	0,7	58	0,1
Royaume-Uni	1 224	2,1	637	1,0	1 339	3,6	2 694	3,7
Suisse	131	0,2	95	0,1	25	0,1	253	0,3
Principaux pays donateurs utilisés	2 074	3,5	1 328	2,1	2 539	6,8	4 142	5,7
Danemark	1 721	2,9	135	0,2	1 079	2,9	2 693	3,7
Norvège	267	0,4	124	0,2	380	1,0	568	0,8
Pays-Bas	86	0,1	160	0,3	792	2,1	104	0,1
Suède	0	0,0	909	1,4	289	0,8	777	1,1
B. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	21 533		24 839		14 602		20 128	
C. INSTITUTIONS INTERNATIONALES	2 731		409		5 416		1 989	
TOTAL	83 732		88 926		57 449		94 984	

N. B. : Les chiffres étant arrondis, de légères divergences peuvent apparaître.

Tableau 2

UNOPS - Achats destinés aux projets

Produits et matériel commandés, par pays du fournisseur
1994-1997

Pays du fournisseur	1994		1995		1996		1997	
	En milliers de dollars É.-U.	En pourcen- tage						
ACHATS INTERNATIONAUX	127 028	100	116 577	100	140 478	100	154 609	100
Pays en développement	36 383	29,6	26 032	22,3	50 603	36,0	38 673	25,0
Pays donateurs	76 962	60,6	78 299	67,2	77 010	54,8	102 912	66,6
Allemagne	1 162	0,9	5 732	4,9	5 366	3,8	7 199	4,7
Australie	15	0,0	1 814	1,6	479	0,3	--	--
Belgique	1 818	1,4	363	0,3	1 146	0,9	2 684	1,7
Canada	2 603	2,0	4 741	4,1	3 209	2,3	1 507	1,0
Espagne	--	--	--	--	1 781	--	1 102	0,7
États-Unis	38 541	30,3	36 976	31,7	27 196	19,4	27 789	18,0
Finlande	43	0,0	162	0,1	66	0,0	--	--
France	11 970	9,4	10 913	9,4	8 171	5,8	16 137	10,4
Italie	945	0,7	5 664	4,9	7 300	5,2	8 271	5,3
Japon	12 196	9,6	6 366	5,5	9 569	6,8	10 862	7,0
Luxembourg	--	--	--	--	--	--	970	0,6
Royaume-Uni	5 735	4,5	4 630	4,0	9 784	7,0	22 724	14,7
Suisse	1 210	1,0	539	0,5	2 839	2,0	3 165	2,0
Divers	734	0,6	399	0,3	104	0,1	502	0,3
Principaux pays donateurs sous-utilisés	13 683	10,8	12 246	10,5	12 865	9,2	13 024	8,4
Danemark	4 404	3,5	8 259	7,1	7 146	5,1	6 164	4,0
Norvège	85	0,1	258	0,2	101	0,1	250	0,2
Pays-Bas	2 435	1,9	2 600	2,2	4 085	2,9	5 704	3,7
Suède	6 759	5,3	1 129	1,0	1 533	1,1	906	0,6
ACHATS LOCAUX	4 726		18 396		25 501		24 065	
TOTAL	131 754		134 973		165 979		178 674	

Tableau 3

UNOPS - Nouveaux projets du portefeuille, 1994-1997

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source de financement	1994		1995		1996		1997	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
Ressources de base du PNUD	269	135 471	245	125 298	308	194 559	413	391 320
FONDS GÉRÉS PAR LE PNUD	64	46 262	155	60 145	175	59 384	139	45 301
Fonds pour l'environnement mondial — FEM	22	26 386	24	12 374	67	22 594	44	14 901
Fonds d'affectation spéciale pour l'application du Protocole de Montréal	39	19 446	116	40 443	97	26 022	90	23 374
UNIFEM	2	230	--	--	--	--	--	--
UNSO	0	0	2	580	5	1 904	1	158
FENU	1	200	13	6 748	6	8 864	4	6 868
FONDS D'AFFECTION SPÉCIALE DU PNUD	14	13 191	21	15 213	37	43 550	39	64 557
Capacité 21	6	2 279	4	3 035	7	2 894	5	3 728
Déminage au Cambodge	1	8 562	1	5 311	1	8 549	1	5 263
Fonds d'affectation spéciale pour l'OHADA	0	0	0	0	0	0	1	19 747
Fonds d'affectation de l'Italie (Paix et relèvement)	0	0	0	0	2	5 954	2	2 007
Fonds d'affectation de la Norvège pour l'Afrique	0	0	0	0	3	3 244	3	2 307
Fonds d'affectation de la Suède pour le Programme de réinstallation et de réinsertion au Cambodge (CARERE)	0	0	2	4 085	2	2 029	3	9 226
Fonds d'affectation de la Suède	0	0	0	0	1	2 622	3	3 041
Fonds d'affectation pour l'Angola	0	0	0	0	0	0	2	8 601
Fonds d'affectation pour Haïti	0	0	0	0	0	0	3	4 400
Divers	7	2 350	14	2 782	21	18 258	16	6 237
TOTAL PNUD	347	194 924	421	200 656	520	297 493	591	501 178
Variation en pourcentage			21,3	2,9	23,5	48,3	13,6	68,5

Source de financement	1994		1995		1996		1997	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
DONS ET PRÊTS MULTILATÉRAUX — TOTAL	42	65 792	22	67 321	33	88 365	47	88 038
PNUCID	13	25 924	1	231	7	11 812	21	37 119
FNUAP	1	700	1	107	3	95	1	255
Organismes des Nations Unies	0	0	2	222	9	1 332	13	11 993
FIDA (Accords de services de gestion)	14	0	2	1 814	2	4 036	2	339
Banques de développement (Accords de services de gestion)	14	39 168	16	64 947	12	71 089	10	38 332
DONS BILATÉRAUX (Accords de services de gestion)	19	53 279	26	131 137	26	148 158	30	115 767
Donateurs (par l'intermédiaire du PNUD)	8	7 392	10	16 301	8	6 208	8	11 262
Japon	8	40 865	10	104 539	7	82 068	9	70 579
Gouvernements	3	5 022	6	10 297	11	59 883	13	33 926
TOTAL GÉNÉRAL	408	313 995	469	399 114	579	534 016	668	704 983
Variation en pourcentage			15,0	27,1	23,5	33,8	15,4	32,0