



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEIL

Cent trente-sixième session

Rome, 15 – 19 juin 2009

**JIU/REP/2007/10: LES BUREAUX DE LIAISON DANS LE SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

1. Le Rapport du Corps commun d'inspection (CCI) est accompagné de brèves observations du Directeur général, ainsi que des observations formulées par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (document de l'Assemblée générale des Nations Unies portant la cote A/63/151/Add. 1).

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

JIU/REP/2007/10: Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies

Observations du Directeur général de la FAO

2. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2007/10) est accompagné d'observations formulées à l'échelle du Système sous l'égide du CCS (figurant dans le document de l'Assemblée générale des Nations Unies joint, qui porte la cote A/63/151 Add 1). Il va de soi que la FAO partage ces observations conjointes et, soucieux d'éviter les doublons, le Directeur général a délibérément fait preuve de concision dans ses observations figurant ci-après.
3. Il est important de souligner que le rapport porte sur les activités des bureaux de liaison opérant au sein du système des Nations Unies, ce qui signifie, dans le cas de la FAO, les deux bureaux de liaison établis à New York et à Genève (il est à noter que l'Inspecteur concerné s'est rendu dans ces deux bureaux). Le rapport présente un aperçu et des informations générales utiles et comporte des recommandations qui, dans l'ensemble, sont approuvées.
4. Le Directeur général souscrit pleinement à la conclusion générale rendue par le CCS, selon laquelle les bureaux de liaison constituent des points essentiels de contact, de communication et de coopération avec les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes, les institutions spécialisées et d'autres organismes internationaux et organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les représentants auprès d'organes intergouvernementaux et interinstitutions.

Assemblée générale



Distr. générale

21 juillet 2008

Français

Original : anglais

Soixante-troisième session

Points 115, 126, 127 et 130 de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement du système des Nations Unies

Gestion des ressources humaines

Corps commun d'inspection

**Coordination administrative et budgétaire
entre l'Organisation des Nations Unies
et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence
internationale de l'énergie atomique**

Rapport du Corps commun d'inspection sur les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies

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 « Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2007/10).

* A/63/150.

LES BUREAUX DE LIAISON DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Rapport établi par

Gérard Biraud

Corps commun d'inspection

Genève 2007



Nations Unies

RÉSUMÉ

OBJECTIFS

Mieux comprendre et mieux reconnaître les diverses fonctions des bureaux de liaison dans le système des Nations Unies, et proposer des critères et des mesures pour renforcer leur efficacité.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Des questionnaires ont été envoyés à 26 organismes ayant des bureaux hors siège chargés de les représenter auprès du siège d'autres organismes des Nations Unies, et il a été procédé à 150 entretiens confidentiels validés avec des membres du personnel, à tous les niveaux, pour un échantillon représentatif de 18 des 27 bureaux, établis à Genève et à New York.

Ces bureaux ont une fonction fondamentale commune de représentation similaire à celle des missions diplomatiques des États Membres, chacun représentant les yeux, les oreilles et la voix de son organisation mère et s'attachant à promouvoir ses intérêts, dans le cadre de partenariats nombreux et divers.

À partir de cette fonction fondamentale commune, il s'est développé une diversité étonnante de bureaux de liaison de taille variable, avec des effectifs, des ressources financières, des outils, des styles, des partenaires et un impact politique sur la scène internationale différents.

La fonction de représentation a plusieurs facettes qui ne sont pas toujours bien reconnues, notamment activités d'information, activités de plaidoyer, collecte des fonds, exécution de projets et de programmes et renforcement des capacités. En outre, des services divers sont fournis aux visiteurs venant de l'organisation mère.

La plupart des bureaux de liaison ont participé ces dernières années au processus interorganisations de réflexion sur le système des Nations Unies et de réforme du système et ils se sont beaucoup impliqués dans cet objectif, parfois au détriment d'autres fonctions.

En termes d'impact, l'application des recommandations 1 à 7 améliorerait l'efficacité et l'efficience de la gestion, des fonctions et des opérations des bureaux de liaison en général. L'application de la recommandation 8 renforcerait aussi la responsabilisation des bureaux.

RECOMMANDATION 2 À L'INTENTION DES ORGANES DÉLIBÉRANTS

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies concernés devraient reconnaître le rôle essentiel de la fonction de représentation des bureaux de liaison et assurer à ceux-ci des ressources de base financées par le budget ordinaire ou le budget administratif des organismes et à la mesure des tâches fondamentales à exécuter (voir par. 11 à 16, 75 et 76, et 92 à 95).

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES CHEFS DE SECRÉTARIAT

Les **recommandations 1 et 3 à 8** s'adressent aux chefs de secrétariat, à savoir:

- Examiner et évaluer, sur une base participative, l'importance stratégique de leurs bureaux de liaison respectifs et l'impact attendu sur leurs partenaires, et fixer des priorités à ces bureaux, en appliquant une méthode de gestion axée sur les résultats (recommandation 1, par. 50 à 55, et 93 et 94);

- Dans le cadre d'un bureau de taille appropriée et avec une structure de postes équilibrée, optimiser l'utilisation des connaissances et des compétences du personnel en fonction et des spécialistes éventuellement détachés du siège dans les bureaux de liaison concernés, qui viennent s'ajouter au noyau des postes financés à l'aide des ressources de base, sans empiéter sur l'autorité du directeur ni amoindrir la cohésion du bureau (recommandation 3, par. 56 à 65, et recommandation 4, par. 60 à 62);
- Planifier les successions de manière appropriée et en temps opportun dans le cadre d'un processus compétitif et tout à fait transparent, en mettant l'accent sur les compétences de gestion dans le cas des chefs de bureau (recommandation 5, par. 66 à 68, et 94);
- Veiller à ce que les membres du personnel des bureaux de liaison tirent pleinement parti des possibilités d'apprentissage, et notamment de formation, offertes par leur organisation mère et, sur leur lieu d'affectation, par les services de formation des organismes des Nations Unies et autres organisations, ces services étant offerts dans un esprit de collaboration et de réciprocité (recommandation 6, par. 69 et 70);
- En utilisant les technologies de communication modernes, telles que les téléconférences, améliorer l'échange d'informations entre les bureaux de liaison et tous les autres services pertinents de l'organisation mère afin d'affiner leurs fonctions de négociation et de plaidoyer, ainsi qu'au sein de chaque bureau de liaison pour y renforcer la cohésion (recommandation 7, par. 77 à 83).
- Veiller à ce que les bureaux de liaison fassent l'objet de contrôles adéquats, sur la base d'une appréciation judicieuse des risques (recommandation 8, par. 88 à 91).

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
RÉSUMÉ		iii
ABBREVIATIONS		vii
I. INTRODUCTION	1 – 10	1
A. Définition des bureaux de liaison	1	1
B. Justification et objectifs du présent exercice	2 – 4	1
C. Méthode	5 – 8	2
D. Portée du rapport.....	9	3
E. Remerciements	10	4
II. LE RÔLE DES BUREAUX DE LIAISON	11 – 16	4
A. Un manque de visibilité	13	5
B. Des interlocuteurs nombreux	14 – 16	5
III. CARACTÉRISTIQUES ET ÉVOLUTION	17 – 35	6
A. Diversité.....	17 – 21	6
B. Évolution historique.....	22	7
C. New York et Genève	23 – 26	8
D. Une dimension régionale	27 – 28	9
E. Dynamique du travail interorganisations	29 – 34	10
F. Lancement d’initiatives	35	11
IV. AUTRES FONCTIONS	36 – 49	11
A. Activités d’information et de plaidoyer	36 – 41	11
B. Collecte des fonds.....	42 – 43	13
C. Activités opérationnelles	44 – 46	13
D. Services d’appui.....	47 – 49	14
V. RESSOURCES ET GESTION	50 – 91	15
A. Gestion axée sur les résultats: planification, rapports et évaluation	50 – 55	15
B. Équilibrer la structure du personnel.....	56 – 65	16
C. Absence de direction.....	66 – 68	20
D. Autres faiblesses constatées.....	69 – 74	20

VI

E.	Gestion financière.....	75 – 76	23
F.	Gestion de l'information.....	77 – 83	25
G.	Locaux et services communs	84 – 88	26
H.	Contrôle	89 – 91	27
VI.	CONCLUSIONS	92 – 95	27

TABLEAUX

1.	Liste des bureaux de liaison dans le système des Nations Unies.....	4
2.	Dotation en effectifs des bureaux de liaison inspectés	19
3.	Budget des bureaux de liaison	24

ANNEXES I

	Aperçu des mesures que les organisations participantes sont appelées à prendre pour donner suite aux recommandations du CCI.....	29
--	---	----

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CEE	Commission économique pour l'Europe
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement

ABRÉVIATIONS (*suite*)

TI	Technologie de l'information
TIC	Technologie de l'information et de la communication
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
UPU	Union postale universelle
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise
VNU	Volontaires des Nations Unies

I. INTRODUCTION

A. Définition des bureaux de liaison

1. La tâche première d'un «agent de liaison» – notion qui, en termes militaires, remonte au minimum à la légendaire course de Marathon en 490 avant Jésus-Christ – était de transmettre en personne des messages entre le quartier général et le front (et vice versa). Dans le cadre des organisations internationales, l'établissement de bureaux de liaison entre un organisme et un autre sert un objectif similaire: établir d'un commun accord un mécanisme régulier et permanent pour faciliter les communications. Les institutions spécialisées ayant leur siège en Europe ont été les premières à établir des bureaux de liaison à New York dans les années 40 et 50, et au cours des décennies qui ont suivi les fonds et programmes des Nations Unies ont établi des bureaux à Genève. En outre, certains organes semi-autonomes du Secrétariat de l'ONU, comme le Haut-Commissariat aux Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et les commissions régionales, ont eux aussi ouvert des bureaux à New York. Au-delà de leur fonction de transmission de l'information, ces bureaux doivent, au moins autant que les attachés de liaison militaires, répondre à des questions et donner des avis sur les affaires qui intéressent leur siège. Il s'est développé un autre type de bureaux de liaison, établis essentiellement par des organismes opérationnels près des principales sources de financement volontaire, notamment à Bruxelles, à Copenhague, à Tokyo et à Washington, mais ils ne sont pas pris en considération dans le présent examen du Corps commun d'inspection (CCI). En outre, plusieurs bureaux régionaux, comme ceux du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à Genève, remplissent certaines fonctions normalement attribuées aux bureaux de liaison, mais qui ne constituent pas leur fonction principale. Ils ne sont donc pas non plus pris en considération ici.

Bureau de liaison: définition

Aux fins du présent rapport, l'expression «bureau de liaison» désigne un bureau établi par une entité (organisme, fonds ou programme) du système des Nations Unies dans le lieu où une autre entité à son siège, afin d'assurer la représentation de la première entité et la coordination dans les domaines et les activités d'intérêt commun.

B. Justification et objectifs du présent exercice

2. Dans les années 90, alors que des bureaux de liaison étaient encore créés ou développés, il a été émis certains doutes quant à la raison d'être d'autres bureaux. Fallait-il maintenir ce mécanisme de liaison traditionnel d'un coût non négligeable pour les organisations, à l'ère du développement rapide des services Internet, des voyages bon marché et de la multiplication des possibilités de communication telles que téléphone, courriel et télé - ou visioconférence? Ces questions ont été soulevées en particulier par les membres du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), qui à plusieurs reprises dans ses rapports sur le projet de budget-programme de l'ONU¹¹ a demandé au Secrétaire général de réexaminer les fonctions et la dotation en effectifs des bureaux de liaison financés par le budget ordinaire de l'ONU. Les bureaux de liaison soulevaient d'autres préoccupations liées à des propositions de création ou de

¹¹ Voir documents A/52/7, par. 115 et 116, A/54/7, par. 106 et 107, A/58/7, par. 106, A/59/552, et A/60/7, par. IV.43.

reclassement de postes, ou parce que de graves erreurs de gestion avaient été mises au jour et qu'il n'avait jamais été entrepris d'étude à ce sujet à l'échelle du système¹².

3. Le présent rapport a donc essentiellement pour objet de faire mieux comprendre et reconnaître les divers rôles des bureaux de liaison des organismes des Nations Unies (chap. I à IV) afin de proposer des critères et des mesures propres à maximiser leur rapport coût-efficacité dans l'exécution de leurs fonctions (chap. V).

4. Avec ces objectifs à l'esprit, l'Inspecteur:

- A examiné les mandats des bureaux, leur évolution dans le temps et leurs fonctions, le niveau et le type de leur représentation et de leurs contacts, leur budget et leurs effectifs à l'heure actuelle;
- A évalué la pertinence actuelle des bureaux de liaison et leurs avantages comparatifs compte tenu des nouvelles technologies de la communication;
- A recensé leurs meilleures pratiques en vue de leur diffusion dans l'ensemble du système.

C. Méthode

5. Pour cause de ressources humaines et financières limitées, l'Inspecteur n'a pas procédé à un examen exhaustif, *stricto sensu*, de tous les bureaux, et il a décidé:

- De se concentrer sur les questions fonctionnelles;
- D'avoir des entretiens avec des membres du personnel des bureaux inspectés à tous les niveaux (y compris les stagiaires et les consultants);
- De faire valider les résumés écrits et confidentiels des entretiens par les personnes y ayant participé;
- De retenir aux fins du présent rapport les bureaux de liaison correspondant à la définition donnée plus haut;
- De choisir un échantillon représentatif de ces bureaux.

¹² En réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/58/270, par. 47 du 23 décembre 2003, le Secrétaire général a présenté, sous la côte A/59/395, son rapport intitulé «Examen de la structure et des fonctions de tous les bureaux de liaison ou de représentation à New York d'organisations ayant leur siège ailleurs qui sont financés par le budget ordinaire». Ces organisations sont la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUUDC) et les commissions régionales. Il ne contenait pas de recommandations. Comme recommandé par le CCQAB, l'Assemblée générale a pris note du rapport. Le CCQAB a réitéré sa demande dans son rapport sur le projet du budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007.

6. Conformément aux normes et lignes directrices internes du CCI et à ses procédures de travail internes, le rapport a été préparé comme suit: a) une étude et un plan de travail préliminaires; b) l'envoi d'un questionnaire à 26 organisations participantes du CCI; c) 160 entretiens confidentiels (dont 150 ont été validés) dans 18 bureaux¹³; et d) une analyse approfondie des renseignements et des documents réunis. Les observations des organisations participantes sur le projet de rapport ont été recueillies et prises en compte pour mettre au point le présent rapport.

7. Conformément à l'article 11 2) du Statut du CCI, le rapport a été mis au point après consultations entre les Inspecteurs de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

8. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et le suivi de celle-ci, l'annexe I contient un tableau récapitulatif de l'impact attendu des recommandations et indiquant si le rapport est soumis aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Le tableau montre les recommandations pertinentes pour chaque organisation, en précisant si, de l'avis de l'Inspecteur, elles appellent une décision de l'organe délibérant ou de l'organe directeur de l'organisation, ou bien si le chef de secrétariat de l'organisation peut y donner suite.

D. Portée du rapport

9. Parmi la cinquantaine de bureaux de liaison officiellement établis par les organismes des Nations Unies dans le monde, seuls 27 répondent à la définition opérationnelle donnée dans l'encadré figurant à la page 1. Ces bureaux sont installés dans deux principaux lieux d'affectation: 18 à New York et 9 à Genève (voir le tableau 1 ci-après). Les organisations mères comprennent, en plus des 3 bureaux représentant des entités des Nations Unies (HCDH, commissions régionales, CNUCED), 8 fonds ou programmes représentés par 11 bureaux, et 8 institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) représentées par 13 bureaux. Leur budget biennal varie de 0,5 à 4,7 millions de dollars et sert essentiellement à couvrir les dépenses de personnel; les autres dépenses (frais de location essentiellement) sont souvent gérées au niveau local et, à deux exceptions près, ne dépassent pas 1 million de dollars (voir le tableau 3 ci-après). Les ressources inscrites au budget ordinaire et/ou les ressources extrabudgétaires représentent ensemble environ 46,4 millions de dollars par exercice biennal, dont en gros un tiers pour Genève et deux tiers pour New York, et les tableaux d'effectifs cumulés comprennent 170 postes: 1 poste de sous-directeur général, 19 postes de directeur, 79 postes d'administrateur et 71 postes d'agent des services généraux. Les 18 bureaux inspectés à New York et à Genève ont un budget cumulé de 39,3 millions de dollars (84,7 % du total), et emploient 145 personnes (85 % de l'effectif total): 1 sous-directeur général, 15 directeurs, 67 administrateurs et 61 agents des services généraux (voir le tableau 2 ci-après). L'effectif des bureaux inspectés varie de 2 à 26 personnes, avec des modalités de contrat et de financement diverses.

¹³ Ces entretiens constituent le fondement de la plupart des constatations, observations et recommandations présentées ci-après dont il était difficile d'explicitier la justification dans le texte, sinon à travers quelques exemples ou citations.

Tableau 1. Liste des bureaux de liaison dans le système des Nations Unies

Bureaux de liaison à New York		Bureaux de liaison à Genève	
1.	FAO*	1.	FAO*
2.	AIEA	2.	AIEA
3.	OIT*	3.	PNUD*
4.	HCDH*	4.	UNESCO*
5.	CNUCED*	5.	FNUAP*
6.	PNUE*	6.	ONU-HABITAT
7.	UNESCO*	7.	ONUDI*
8.	ONU-HABITAT	8.	UNRWA*
9.	HCR*	9.	PAM*
10.	ONUDI*	* <i>Bureaux de liaison inspectés (18 sur 27)</i>	
11.	Commissions régionales des Nations Unies*		
12.	UNRWA		
13.	ONUDC/ONUUV		
14.	OMT		
15.	PAM*		
16.	OMS*		
17.	OMPI		
18.	OMM		

E. Remerciements

10. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui l'ont aidé à préparer le présent rapport, et en particulier les personnes interviewées qui l'ont si volontiers fait bénéficier de leurs connaissances et de leur savoir-faire.

II. LE RÔLE DES BUREAUX DE LIAISON

11. Un bureau de liaison pouvait être considéré comme un modem qui transmet et transcrit, dans les deux sens et dans la langue comprise par l'autre réseau, les messages échangés entre deux entités, qui transmettent et reçoivent tour à tour dans leur langage respectif, c'est-à-dire selon leur culture et leur gamme d'activités propres. Ces entités communiquent donc par le «modem».

12. Le bureau de liaison est l'œil, l'oreille, le cerveau et la voix de son organisation mère, il la représente. Concrètement, avec des yeux et des oreilles intelligents, il réunit, analyse, évalue et

transmet les informations jugées intéressantes pour ses autorités. Il représente en fait l'organisation mère auprès d'interlocuteurs nombreux et variés, comme le confirme l'analyse du mandat de chaque bureau de liaison¹⁴ (ce qui fait que chaque partenaire ne perçoit qu'une fraction des activités exécutées). En tant que porte-parole de son organisation, l'attaché de liaison saisit toutes les opportunités qui lui sont offertes, dans un cadre tant public que privé, d'expliquer le mandat et l'action de son organisation et ses activités actuelles et envisagées, afin de démontrer en quoi cela lui permet de répondre aux besoins de ses partenaires directs et, au-delà, à ceux de tel ou tel pays ou telle ou telle organisation, en s'efforçant toujours de se mettre à la place de ses interlocuteurs et de comprendre leur point de vue. Enfin, le bureau de liaison a un impact visible de par son influence dans les travaux et les décisions dans le cadre intergouvernemental et interorganisations, ainsi que grâce à des initiatives de coopération concrètes (voir le paragraphe 16 plus bas).

A. Un manque de visibilité

13. Selon les personnes interrogées, beaucoup d'organismes des Nations Unies sont insuffisamment reconnus en dehors du siège. Même si les bureaux de liaison suscitent quelque attention sur place parmi les médias et les délégués, tous les yeux restent tournés vers les activités de l'organisation centrale. Un élément majeur de leur visibilité est la personnalité du Directeur. Bien qu'ils jouent un rôle primordial dans le travail de fond des réunions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, les représentants des fonds et programmes des Nations Unies n'ont souvent qu'un seul siège réservé (sans plaque indiquant leur nom), à la différence des représentants des institutions spécialisées. Quand ils siègent conformément au règlement intérieur en qualité d'observateurs, ils sont placés dans le fond des salles de conférence et ne peuvent faire que des déclarations de durée limitée, après que des dizaines de délégués se sont déjà exprimés, et devant un public clairsemé.

B. Des interlocuteurs nombreux

14. Comme établi dans le mandat des bureaux de liaison, leurs interlocuteurs sont les délégués des États Membres et des organisations apparentées, les fonctionnaires de leurs secrétariats respectifs, les représentants des médias, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) et, enfin, le grand public, à travers les médias. Pour s'acquitter de leur fonction de représentation, les bureaux de liaison s'attachent à obtenir l'appui de ces interlocuteurs (rôle de plaidoyer), y compris sous la forme d'assistance technique pour financer les programmes et/ou les projets qui intéressent particulièrement tel ou tel partenaire spécifique. Les services d'appui administratif fournis par le bureau de liaison aux représentants officiels de l'organisation mère font aussi partie de sa fonction de représentation. En revanche, l'exécution de programmes ne semble être un élément ni usuel ni important des fonctions des bureaux, car elle continue à relever du siège et des bureaux extérieurs. Ces rôles sont développés plus bas dans le chapitre IV.

15. On voit donc que, comme tout acteur sur la scène internationale, avec sa dimension théâtrale évidente, un bureau de liaison doit jouer des rôles divers, adaptés à la position et à l'importance relatives de l'organisation qu'il représente et à son public spécifique. Selon les cas, il a des objectifs différents et par conséquent des relations de nature différente, comme établi dans

¹⁴ Comme clairement énoncé dans le *Manuel administratif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (FAO) (sect. 116.1 et 116.3), le bureau de liaison a la responsabilité opérationnelle de promouvoir les politiques et les positions de l'Organisation dans les travaux et les décisions des organismes intergouvernementaux et interorganisations du système des Nations Unies. Le mandat du bureau de l'UNESCO à New York fait référence en outre aux donateurs et à la société civile.

son mandat, et il a recours à des moyens et à des outils de communication différents. Certains bureaux, comme celui des commissions régionales à New York, jouent un rôle de catalyseur. L'Inspecteur a demandé et obtenu les organigrammes indiquant les responsabilités de chaque fonctionnaire des bureaux de liaison et les interlocuteurs correspondants. Certains de ces organigrammes étaient particulièrement bien conçus et mentionnaient les «spécialisations» tant géographiques que fonctionnelles (HCR New York, par exemple). Des listes des groupes et des organes dont font partie les bureaux (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) pour les organes et les groupes interorganisations), ou des points de l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies qui impliquaient une participation active des bureaux de liaison (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à New York) ont aussi été communiquées. Ces deux catégories de listes méritaient l'attention, et étaient plus longues que prévu. L'Inspecteur a aussi constaté que beaucoup de bureaux de liaison avaient renforcé depuis quelques années leurs liens avec la société civile, en particulier avec les universités et les ONG qui s'occupent de développement durable (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), UNESCO) et qu'ils s'impliquaient en outre dans des processus innovants et inattendus, comme l'initiative Interfaith Partnership in Environment.

16. En résumé, le bureau de liaison est en quelque sorte à l'affût, et il doit pouvoir combiner rapidement idées, textes, activités et contacts avec les personnes appropriées aux niveaux appropriés, puis faire sans délai la synthèse de tous ces éléments pour leur donner une expression concrète. Le stade ultime des relations entre une organisation et une autre, ou avec un État Membre, est celui de la coopération, notion présente aussi dans beaucoup de mandats. À un moment donné, les discussions doivent en effet conduire à des initiatives de partenariat, et l'une des tâches primordiales des bureaux de liaison à cet égard consiste à identifier systématiquement les possibilités et les moyens de coopérer et à favoriser le rapprochement des points de vue avant la conclusion de tout accord.

III. CARACTÉRISTIQUES ET ÉVOLUTION

A. Diversité

17. À côté de la fonction fondamentale de représentation qui est commune à tous les bureaux de liaison, les activités de ces derniers sont directement influencées par divers facteurs d'ordre culturel, technologique, politique et financier, d'où une grande diversité en termes de taille et d'influence. Les quatre exemples ci-après illustrent bien cette diversité et cette polyvalence.

Bureau de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel à New York

18. Créé en même temps que l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) en 1966, le bureau de liaison de l'ONUDI à New York avait un effectif de 10 personnes investies d'une tâche importante. Dans les années 70, il faisait également fonction de centre de promotion des investissements en Amérique du Nord, et comptait 15 à 20 fonctionnaires chargés d'encourager un climat d'émulation entre experts et pays pour promouvoir des projets dans le monde entier. Par la suite, l'effectif a fortement chuté lorsque l'organisation mère a perdu l'appui de grands contributeurs. En 2004-2005, pendant quatorze mois il n'était constitué que d'un administrateur par intérim de classe P-5 et d'un agent des services généraux. Un nouveau directeur, nommé en 2005, ayant assumé d'autres responsabilités sur le terrain un mois avant l'inspection, l'effectif du bureau comprenait à ce moment-là 1 administrateur par intérim de classe P-5, 1 agent des services généraux de classe G-5 et 1 consultant.

Bureau du Programme alimentaire mondial à New York

19. Le bureau du Programme alimentaire mondial (PAM) à New York, qui était au début des années 90 de taille modeste, avec 1 fonctionnaire recruté sur le plan international et 2 assistants chargés des liaisons avec le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement canadien, était devenu, à la fin de la décennie, un bureau à part entière avec une fonction de liaison aux niveaux interorganisations et intergouvernemental et des activités d'information et de plaidoyer. De 2003 à 2005, il a été également impliqué dans la collecte des fonds dans le secteur privé, époque à laquelle son effectif total est passé à 17 personnes (consultants et stagiaires compris). Mais en 2006, les activités ont été reciblées et les responsabilités impliquant le secteur privé ont été graduellement redistribuées entre le siège et l'organisation «Friends of WFP» à Washington. Toutes les autres fonctions essentielles ont été maintenues.

Bureau du Programme des Nations Unies pour le développement à Genève

20. Comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) lui-même, son bureau de Genève a profondément évolué au cours des deux dernières décennies, où il est passé d'un rôle d'ambassadeur du PNUD en Europe à un rôle de centre d'affaires spécialisé. La collecte des fonds et les partenariats sont devenus les priorités nouvelles, parallèlement à la fonction de représentation. Avec l'ouverture de bureaux dans certains pays d'Europe centrale et orientale, Genève n'était plus la plate-forme qu'elle était auparavant pour l'exécution des programmes. De nouveaux secteurs de programmes se développaient, par exemple commerce, droits de l'homme, VIH et coopération décentralisée. Les activités traditionnelles de coopération technique pour le développement passaient par des modalités nouvelles, avec des projets de renforcement des capacités en Afrique et en Amérique latine gérés depuis Genève. Avec le détachement à Genève de fonctionnaires du siège du PNUD, le bureau de liaison coiffe désormais plusieurs services plus ou moins autonomes, avec des sources de financement diverses et un personnel actif sur de multiples fronts.

Bureau des commissions régionales à New York

21. Le bureau des commissions régionales à New York est unique dans le sens qu'il fournit des services fonctionnels aux commissions, en servant de plate-forme pour diffuser l'information et en aidant à coordonner les positions pour assurer une meilleure cohérence des priorités programmatiques. Il renforce les complémentarités, crée des synergies et joue un rôle de catalyseur et de rassembleur des commissions. Il produit aussi pour celles-ci des rapports de synthèse et des publications.

B. Évolution historique

22. Ces exemples montrent comment les fonctions des bureaux de liaison ont évolué dans le temps. Ils mettent aussi en relief les mutations des organisations mères. Au cours des trente années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, chaque organisation voulait en effet affirmer son autonomie. En prenant conscience progressivement, par la suite, de leur rôle important et souvent interdépendant pour le développement économique et social, les organisations ont mieux compris leurs objectifs communs, notamment dans le contexte des grandes conférences des Nations Unies des années 90, et leur problématique intersectorielle. Ainsi, les bureaux de liaison ont cessé d'assurer la représentation diplomatique purement individuelle des organisations ou de leur chef de secrétariat pour s'impliquer davantage dans les activités interorganisations (voir la section E plus bas), en particulier dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement. En participant à part entière à ce mouvement, certains bureaux de liaison (et leur organisation mère) ont acquis une importance stratégique nouvelle, d'autant que dans le même temps beaucoup d'État Membres comprenaient qu'ils devaient eux-mêmes être plus cohérents dans leurs divers rôles de représentation au sein du système des Nations Unies.

C. New York et Genève

23. Les raisons d'établir des bureaux de liaison à New York et à Genève tiennent aux avantages comparatifs de ces deux villes, comme souligné par les fonctionnaires des bureaux.

24. New York est clairement la capitale politique du système des Nations Unies, avec la présence de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Secrétaire général et des chefs d'importants départements du Secrétariat comme le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix ou le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). La présence additionnelle de trois des quatre grands fonds et programmes des Nations Unies, le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'UNICEF, vient y ajouter la composante développement et la composante humanitaire¹⁵. Grâce aux liens que ces organismes entretiennent avec les activités sur le terrain et en termes de financement volontaire, New York devient un lieu essentiel pour les donateurs et les acteurs clés. Cette ville reste donc le centre des politiques interorganisations et le cœur des mécanismes de coordination correspondants.

25. Favorisée par la neutralité ancestrale de la Suisse, la tradition du multilatéralisme à Genève trouve essentiellement son expression dans les domaines suivants:

- Assistance humanitaire avec la Croix-Rouge, et plus tard avec le HCR et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, aujourd'hui appelé Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH);
- Paix et désarmement avec la Société des Nations, la Conférence du désarmement et beaucoup d'autres manifestations organisées ponctuellement pour promouvoir la paix ou le dialogue;
- Problématique mondiale des ressources humaines et de la santé, avec l'Organisation internationale du Travail (OIT), la section hygiène de la Société des Nations, puis l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA);
- Droits de l'homme avec le HCDH, qui se développe rapidement;
- Commerce avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la CNUCED, le Centre du commerce international (CCI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC);
- Coopération économique en Europe avec la Commission économique pour l'Europe (CEE);
- Activités pour l'environnement, avec les divers services du PNUE à Genève ainsi que les secrétariats de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement.

¹⁵ Le quatrième de ces organismes, le Programme alimentaire mondial (PAM) a son siège à Rome, de même que la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

26. Genève accueille le deuxième siège de l'ONU, ainsi que 25 organisations internationales et environ 200 missions permanentes et 500 ONG. En 2006, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé 8 657 demi-journées de réunion. Cette évolution a renforcé le rôle des bureaux de liaison établis à Genève, avec les besoins que cela implique en personnel spécialisé dans des domaines aussi divers que les affaires humanitaires, les droits de l'homme, la santé et le commerce (en particulier pour les bureaux de liaison de la FAO, du PNUD et du FNUAP).

D. Une dimension régionale

27. À New York, certaines organisations, comme la FAO et l'UNESCO, ont donné un statut explicitement régional à leur bureau de liaison à New York, en précisant qu'il s'agissait de bureaux pour le «Grand New York» ou pour l'Amérique du Nord. Par exemple, la CNUCED met sur le même pied sa fonction de représentation au niveau international auprès du Secrétariat de l'ONU, des fonds et programmes des Nations Unies et des délégations permanentes auprès de l'ONU, et sa fonction de liaison avec la société civile en Amérique du Nord; le choix du «Grand New York» fait par l'OMS remonte à 1999, quand le Bureau pour l'Afrique de l'OMS y a détaché un fonctionnaire de haut rang chargé spécifiquement de «mieux faire comprendre les problèmes et les priorités de l'Afrique en matière de santé à l'ONU et aux organisations de la société civile du Grand New York¹⁶»; l'UNESCO a fermé sa représentation à Washington et a transféré la plupart de ses activités à New York. D'autres organismes ont fait un choix différent, en maintenant un bureau à New York et un autre à Washington (FAO, PAM, OMS et Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)) et, pour l'Europe, un bureau à Genève et un à Bruxelles (FAO, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), ONUDI et PAM), ou même en ouvrant un troisième bureau à Copenhague (PNUD, FNUAP et PAM) essentiellement pour des activités de collecte des fonds. Le PNUE a scindé en deux son propre bureau régional pour l'Amérique du Nord: la fonction de liaison a été maintenue à New York et le bureau régional a été transféré à Washington en 1999-2000. Le CCQAB a clairement regretté qu'il existe deux bureaux distincts du PNUE en Amérique du Nord et deux bureaux d'ONU-HABITAT en Europe, et il a recommandé une rationalisation et un regroupement des activités¹⁷. En réponse, le PNUE a fait valoir que ses deux bureaux avaient des fonctions et des partenaires différents, et que selon lui le regroupement des deux bureaux ne procurerait pas une meilleure rentabilité ou des économies accrues, surtout si les relations et les partenariats maintenant établis à Washington ne pouvaient être entretenus que par des visites sur place fréquentes.

28. Pour les organismes des Nations Unies, d'un point de vue stratégique y a-t-il chevauchement ou concurrence entre les fonctions de New York et de Washington en Amérique du Nord et entre celles de Genève et de Bruxelles en Europe, et entre les fonctions internationales et les fonctions régionales? Ou bien y a-t-il subsidiarité et complémentarité? Tout dépend des fonctions assignées aux bureaux de liaison: lorsqu'il s'agit de représentation au niveau international en tant que telle, New York et Genève s'imposent; lorsque la collecte des fonds est la préoccupation majeure (ainsi que pour les contacts avec les États-Unis d'Amérique et les institutions financières internationales ou avec les services opérationnels de la Commission européenne), Washington et Bruxelles sont préférées.

¹⁶ Voir «The Road ahead», un intéressant document officieux de 2004 sur le bureau de l'OMS à New York.

¹⁷ Voir A/60/7, sect. IV, par. 43 et 50.

E. Dynamique du travail interorganisations

29. La transformation la plus marquante du travail des bureaux de liaison concerne leur rôle de coordination interorganisations, qui est aujourd'hui au premier plan de la fonction de représentation au niveau intergouvernemental, ou qui prévaut même parfois sur celle-ci. Cette fonction est exécutée au quotidien sous les auspices des actuels mécanismes de coordination interorganisations du système des Nations Unies, tels que le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), les quatre comités exécutifs créés en 1997 au sein du Secrétariat de l'ONU, le Comité des politiques du Secrétaire général et d'autres organes pour la réforme des Nations Unies, et le Comité permanent interorganisations/Comité exécutif pour les affaires humanitaires (CPI/CEAH), ou leurs organes subsidiaires respectifs.

30. Cette participation à de multiples mécanismes interorganisations, toute légitime qu'elle puisse être, accapare beaucoup du temps et des ressources dont disposent la plupart des organisations, surtout celles qui sont représentées par des bureaux de liaison à New York et à Genève, compte tenu de la multiplication du nombre des réunions et de la complexité des sujets qui y sont examinés. Souvent, les décisions sont prises sans que les bureaux de liaison aient eu le temps de consulter leur siège et de connaître le résultat de ses délibérations. La préparation et le suivi de toutes ces réunions avaient réellement accaparé tout le temps et l'énergie de certains fonctionnaires des bureaux de liaison. L'Inspecteur espère que la période 2005-2006 aura marqué le point culminant de cette situation, compte tenu du processus exceptionnel que constituaient le vaste programme de travail et les visites du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'assistance humanitaire et de l'environnement, en voie d'achèvement au moment de l'inspection à New York. Sur le propre site Web du Groupe de haut niveau, le processus était résumé comme suit avec humour: «réunion, consultation, réunion, consultation, rédaction, modification, réunion, modification, réunion, modification»¹⁸.

31. Il a été exprimé à l'Inspecteur certaines préoccupations concernant la répartition des responsabilités entre le GNUD et le CCS, les relations entre les membres du Comité exécutif et ceux du groupe d'appui du GNUD, et le rôle de chef de file du PNUD. L'Inspecteur espère que ces questions seront examinées par l'Assemblée générale dans le cadre du débat suivi sur la réforme des Nations Unies.

32. Le cas du HCDH est particulier, parce qu'en plus de son rôle de représentation dans les groupes interorganisations actifs dans son domaine de spécialisation propre, cet organisme est le seul à être membre des quatre comités exécutifs de l'ONU, conformément à la décision du Secrétaire général d'intégrer la composante droits de l'homme dans tous les secteurs d'activité de l'ONU – rôle qui n'est pas toujours bienvenu. Le bureau de New York est donc fréquemment appelé à représenter le Haut-Commissaire, à l'échelon de Secrétaire général adjoint, dans les quatre comités exécutifs et leurs nombreux sous-groupes, qui tiennent beaucoup de leurs réunions à New York. Le bureau de liaison à New York doit par conséquent disposer de compétences dans des domaines autres que celui des droits de l'homme pour déterminer précisément à quel moment intervenir dans les processus de décision. À cette difficulté s'ajoute l'effectif limité du bureau. C'est le seul bureau où l'Inspecteur n'a pas pu rencontrer toutes les personnes choisies, non par mauvaise volonté mais parce que tous les fonctionnaires étaient trop occupés à d'autres tâches, comme le montrait le programme de travail commun disponible sur Lotus Notes. Avant même de

¹⁸ Résumé des recommandations du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies établi par le Secrétaire général, novembre 2006 (www.undg.org).

voir s'ils pourraient rencontrer l'Inspecteur, certains fonctionnaires devaient décider lesquelles des réunions où leur présence était requise simultanément ils pouvaient se permettre de manquer! L'intégration systématique de la composante droits de l'homme risque, pour les mêmes raisons, de faire peser une charge excessive sur le bureau du PNUE à New York dans l'avenir.

33. Il y a également une coordination interorganisations au niveau bilatéral, souvent dans le cadre de mémorandums d'accord (ONUDI) ou sur la base de programmes bilatéraux ou multilatéraux communs, qu'assurent dans certains cas les bureaux de liaison. L'Inspecteur a identifié un certain nombre de ces initiatives dans les domaines des industries forestières et du bois (CEE et FAO) et du commerce (CNUCED, PNUD, Banque mondiale, Centre du commerce international, Fonds monétaire international (FMI) et OMC), ou encore sur des thèmes plus spécifiques comme ceux de la salubrité de l'environnement des enfants et du changement climatique, mobilisant le PNUE, l'UNICEF et l'OMS.

34. Depuis dix ans, les réunions informelles mensuelles des directeurs des bureaux de liaison à New York ont permis des échanges de vues directs sur les questions d'intérêt commun. À Genève, un processus similaire de déjeuners de travail a été lancé en 2004 et a reçu une impulsion nouvelle à la fin de 2006, en bénéficiant aussi de l'introduction du principe judicieux de la rotation de responsabilité.

F. Lancement d'initiatives

35. Grâce à la relative autonomie des bureaux et du personnel qui y est détaché et à leur position unique entre réflexion politique et activités concrètes (toujours en contact avec leurs autres interlocuteurs et avec les bureaux extérieurs), certains bureaux de liaison ont pu lancer d'importantes initiatives nouvelles, avec un succès variable. Par exemple, le bureau du FNUAP à Genève a été la plate-forme de lancement du Bureau des interventions d'urgence, le prédécesseur du Groupe des opérations humanitaires. Vu son succès, cette initiative a été transférée au siège, Genève ne conservant comme fonctions que d'assurer la liaison avec les donateurs et de tenir New York informée. Il serait trop long de citer ici plusieurs autres initiatives efficaces et même rentables, parfois en partenariat avec la société civile, où le rôle des bureaux de liaison ou de certains de leurs collaborateurs a été décisif.

IV. AUTRES FONCTIONS

A. Activités d'information et de plaidoyer

36. New York et Genève offrent des environnements propices différents aux fonctionnaires de l'information des bureaux de liaison. Il y a dans les deux villes toute une communauté de spécialistes des médias représentant les agences de presse mondiales et aussi – même si cela est de moins en moins vrai – les grands journaux et les principales chaînes de télévision et de radio. À New York, ce sont d'abord les aspects politiques de l'action de l'ONU et en particulier les affaires du Conseil de sécurité qui suscitent l'intérêt, alors qu'à Genève les professionnels de la presse sont a priori intéressés par tous les aspects, y compris opérationnels, des activités de chacun des organismes du système.

37. Pendant de nombreuses années, certains bureaux de liaison se sont acquittés de leur fonction d'information par l'intermédiaire de centres de documentation fonctionnant souvent avec du personnel d'appui, pour répondre aux demandes d'utilisateurs individuels et diffuser les communiqués de presse et les publications de l'organisation mère. L'explosion de l'Internet, des moteurs de recherche, des bibliothèques virtuelles et des sites de partage du savoir a révolutionné ces façons de faire classiques.

38. Les activités de communication et de plaidoyer sont devenues des composantes majeures de la stratégie d'organisations qui sont en concurrence en termes de visibilité et de financement. Des administrateurs ont été chargés d'assurer les contacts avec les médias et le grand public au moyen d'interviews, de conférences de presse et de réunions d'information, d'organiser des manifestations spéciales de portée locale ou mondiale et de nouer des partenariats avec la société civile, les ONG et le secteur privé, afin de repositionner leur organisation et de communiquer des messages sélectifs, conformément aux priorités établies de l'organisation. Deux petits bureaux de liaison faisaient exception, celui de l'OIT (pour cause de vacance de poste) et celui de la FAO où la fonction continue à relever du siège. Dans les bureaux où il n'y avait pas de fonctionnaire spécialement chargé de la communication ou de l'information, c'étaient les chefs de bureau, les attachés de liaison ou les fonctionnaires des services organiques qui s'occupaient des fonctions de communication et de plaidoyer par des contacts quotidiens et à travers des exposés informels et des déclarations formelles s'adressant à des publics divers.

39. Un petit nombre de bureaux de liaison continuent à recourir à des moyens plus traditionnels pour diffuser l'information, notamment la FAO à Genève, l'OIT et le bureau des commissions régionales à New York. Ces bureaux ont des centres de documentation, avec des documents papier qui peuvent aujourd'hui être facilement trouvés sur l'Internet ou consultés dans les grandes bibliothèques. Aucun de ces bureaux n'a pu répondre aux questions de l'Inspecteur concernant le nombre de demandes d'information reçues. Certains bureaux de liaison cherchent à résoudre le problème: par exemple, au bureau des commissions régionales à New York les fonctionnaires concernés doivent aussi gérer le site Web du bureau (pour répondre aux questions les plus fréquemment posées), ou travailler avec le réseau de bibliothèques du siège des organisations (pour réunir et diffuser publications et autres documents pertinents).

40. Les bureaux de liaison du PNUD et du PAM sont les chefs de file du nouveau concept en matière de communication et sont les mieux équipés en personnel pour l'appliquer. Le poste de directeur adjoint du PNUD à Genève est dédié à cette fonction, et couvre tous les pays européens (à l'exception des pays nordiques, du Royaume-Uni et de l'Irlande), avec une équipe qui comprend un administrateur chargé des partenariats pour la communication. En plus de cette équipe, un administrateur de projets de rang élevé dirige le Groupe de la communication et des publications du PNUD-FEM (Fonds pour l'environnement mondial), pour diffuser des informations sur l'impact des projets exécutés et garder le contact avec les parties prenantes. Bien que le bureau de Genève ait lancé et produit dans le passé un programme de télévision très réussi (appelé *Azimuth*), qui présentait les activités sur le terrain du PNUD et des organisations apparentées et qui a été diffusé par une centaine de chaînes de télévision dans le monde, le bureau du PNUD à Genève n'est plus chargé de produire des programmes de télévision.

41. Les bureaux de la FAO n'ont pas de fonction de communication, à l'exception de certains contacts avec les médias à des occasions spéciales telles que tables rondes ou ateliers. Les communiqués de presse sont préparés et publiés par le siège. Toutefois, les bureaux de liaison de la FAO communiquent de manière innovante avec les délégations au moyen de présentations Powerpoint ou de leurs propres sites Web. Les sites Web sont utilisés de manière très inégale par les bureaux de liaison pour diffuser l'information, et la qualité des informations disponibles sur ces bureaux ou émanant d'eux, et de l'appui correspondant, varie sensiblement, faible dans certains cas (PNUD, UNESCO), élevée dans d'autres (FAO, PNUE).

B. Collecte des fonds

42. La majorité des bureaux de liaison ont un simple rôle de facilitation de la collecte des fonds à travers des activités de plaidoyer. Parmi les principales exceptions, le bureau du PNUD à Genève a fait de la collecte des fonds sa priorité stratégique pour un certain nombre de pays d'Europe, il a été investi de l'autorité à cet effet et il est responsable des résultats obtenus, avec des indicateurs financiers mesurables. En parrainant des événements originaux, comme les matchs de football contre la pauvreté organisés chaque année avec la participation de Zidane, de Ronaldo et de leurs amis, il a levé 1,5 million de dollars exclusivement destinés à financer des projets sur le terrain. D'autres fonds (700 000 dollars) ont été levés grâce à des galas, à des concerts et à des compétitions sportives. L'utilisation de la plupart de ces fonds n'avait pas encore été décidée au moment de l'inspection, plusieurs mois après la comptabilisation des recettes.

43. Le PAM a procédé différemment, comme on l'a vu plus haut au paragraphe 19, ayant d'abord établi une fonction de collecte des fonds dans le secteur privé à son bureau de New York entre 2002 et 2005, il a décidé par la suite de l'externaliser. Selon les responsables, l'organisation n'avait pas les compétences internes requises pour remplir avec efficacité cette fonction.

C. Activités opérationnelles

44. Dans le passé, certains bureaux de liaison ont été très actifs dans le domaine des activités opérationnelles, y compris avec des ONG. Les quatre bureaux de liaison inspectés ci-après ont actuellement des activités de renforcement des capacités:

a) Le bureau du PNUD à Genève est impliqué dans le renforcement des capacités dans les domaines suivants:

- Commerce: un administrateur s'occupe à temps plein de la gestion du fonds d'affectation spéciale du mécanisme pour promouvoir l'intégrité mis en place à la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 pour aider les pays les moins avancés à intégrer systématiquement la composante commerce dans les plans nationaux de lutte contre la pauvreté grâce à des projets d'assistance technique (15 pays, avec un plafond de 1 million de dollars par projet);
- Droits de l'homme: un administrateur est chargé d'un programme visant à intégrer la composante droits de l'homme dans divers pays et de procéder à des études pilotes;
- Partenariats: il a été créé au bureau de liaison une plate-forme pour les partenariats innovants dirigée par un administrateur de classe D-1 et comprenant deux autres administrateurs, afin d'élaborer une stratégie de coopération avec les autorités, aux niveaux local et régional à travers une approche territoriale du développement et d'encourager la formation de liens entre autorités locales et ONG.

b) Le bureau de la FAO à Genève participe au renforcement des capacités, en organisant à Genève des tables rondes et des ateliers sur les questions commerciales et dans le cadre d'un partenariat avec la CEE sur l'exploitation forestière dans les pays qui avaient autrefois une économie centralisée. Deux administrateurs et un consultant sont affectés à cette tâche;

c) Le bureau de la FAO à New York assure la liaison entre la FAO à Rome et le BCAH à New York pour l'élaboration et l'approbation de projets financés par certains fonds d'affectation spéciale;

d) Le bureau du FNUAP à Genève joue un rôle triangulaire similaire de relais pour lancer des appels aux pays en cas de catastrophe humanitaire, mène des activités de recherche-développement, fournit des avis techniques aux bureaux extérieurs en matière de santé procréative et de violences sexuelles et organise la formation de formateurs pour Médecins sans frontières et pour la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

45. En outre, le bureau des commissions régionales à New York centralise désormais les projets dans le cadre du «compte pour le développement» afin de profiter des complémentarités et de créer des synergies. Une base de données a été développée et un exercice a été entrepris pour rapprocher les propositions de projets soumises par les différentes commissions régionales, afin de déterminer les similarités. Grâce à cet exercice, les projets ont été rationalisés et des gains d'efficacité ont été obtenus.

46. En principe, les bureaux régionaux et les bureaux de pays sont mieux placés que les bureaux de liaison pour entreprendre certaines des activités précitées. Rapprocher l'assistance fournie des destinataires de l'assistance est en effet l'un des principaux objectifs des politiques de décentralisation.

D. Services d'appui

47. Comme tout bureau hors siège, les bureaux de liaison fournissent des services d'appui aux représentants officiels et aux fonctionnaires en mission dans le pays hôte; ils organisent à cette occasion des réunions, des conférences de presse, des exposés, le lancement de publications, etc.; ils préparent des notes, des réunions d'information et des déclarations pour eux, leur trouvent des bureaux, leur font des réservations d'hôtel et peuvent organiser leurs voyages. Toutes ces tâches prennent parfois beaucoup de temps et désorganisent le travail du bureau à cause de la charge supplémentaire qu'elles entraînent, en particulier pour les petits bureaux et pendant les périodes très chargées, par exemple Assemblée générale, Conseil économique et social, manifestations spéciales et conférences où des représentants officiels de haut niveau sont reçus. Le bureau des commissions régionales à New York, par exemple, fournit un appui pour les réunions ordinaires des secrétaires exécutifs organisées deux ou trois fois par an et pour les réunions annuelles des responsables de la planification des programmes des commissions, qui peuvent rassembler de 15 à 20 participants, avec l'aide d'un administrateur et de trois agents des services généraux. Pour que les services puissent être fournis avec efficacité durant cette période sans recourir à du personnel temporaire ou à des heures supplémentaires en nombre excessif, le chef du bureau organise selon un horaire flexible le travail du personnel d'appui. Certains bureaux de liaison à New York et à Genève profitent de la présence des visiteurs pour organiser des réunions d'information sur des questions intéressant le personnel ou un plus large public; l'Inspecteur encourage cette bonne pratique.

48. En dépit d'efforts réitérés de part et d'autre, l'Inspecteur n'a pu obtenir du Département de la sûreté et de la sécurité à New York aucune statistique sur le nombre de visiteurs venus de différentes organisations qui avaient demandé une carte d'identité en 2005 et en 2006, ce qui l'aurait aidé à évaluer l'efficacité de la fonction de représentation de leurs bureaux de liaison.

49. Compte tenu des multiples fonctions exécutées par les bureaux de liaison, qui vont bien au-delà du concept initial de liaison, certaines organisations ont opté pour une dénomination plus générale comme «bureau du PNUD à Genève» ou «bureau de New York du HCDH». L'Inspecteur encourage d'autres organisations à suivre cet exemple.

V. RESSOURCES ET GESTION

A. Gestion axée sur les résultats: planification, rapports et évaluation

50. Les plans de travail, y compris individuels, sont non seulement un outil de planification, mais une condition préalable pour assurer une responsabilisation par rapport aux résultats, à travers le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Toutefois, la plupart des bureaux de liaison inspectés n'appliquent pas une méthode axée sur les résultats comme outil de planification, même lorsque leur organisation mère l'a officiellement adoptée. À de rares exceptions près, comme les bureaux du PAM à New York et à Genève et le bureau de New York du HCDH, le plan de travail annuel (lorsqu'il y en avait un) et les plans de travail individuels existant au moment de l'inspection n'allaient pas au-delà de la définition des objectifs, buts et activités. Les résultats attendus et leurs indicateurs de mesure étaient généralement absents.

51. Dans tous les bureaux de liaison, un calendrier évolutif est le principal outil pour planifier les activités, organiser les réunions (en prévoyant au cas par cas qui y participera) et parfois pour présenter les rapports. À cet égard, au bureau du PAM à New York les administrateurs se réunissent le matin pour établir les priorités de la journée. Selon l'Inspecteur, si ces outils de planification sont utiles, ils ne suffisent pas et ne peuvent pas remplacer une planification efficace axée sur les résultats. Établie sur la base de ces seuls outils, la planification est insatisfaisante.

52. L'Inspecteur admet que certains facteurs externes, comme le grand nombre de réunions organisées au dernier moment, pouvaient rendre difficile une planification efficace. Néanmoins, il estime que le seul moyen de minimiser ces difficultés est d'établir des priorités entre les fonctions des bureaux de liaison au niveau organisationnel; cela aidera à faire le tri entre les multiples fonctions qu'il faut assurer et les nombreuses réunions auxquelles il faut participer dans les bureaux de liaison, avec une certaine flexibilité. Les bureaux de liaison doivent pouvoir être très réactifs dans les meilleurs délais, même en cas de conflits d'obligations et c'est là que la fixation de priorités est la plus nécessaire. Fixer des priorités signifie être proactif, et pas seulement réactif, face à des facteurs externes. Pour cela, les bureaux de liaison doivent réexaminer de manière critique chacune de leurs fonctions en termes d'impact attendu, et les responsables des bureaux doivent fixer les priorités conformément aux objectifs stratégiques établis, tels que définis par leur organisation mère au plus haut niveau de décision.

53. Pour ce réexamen critique, il faut se poser les questions suivantes: À quoi voulons-nous parvenir? Comment l'impact attendu peut-il être mesuré? Quelles ressources (y compris en temps) devraient et pourraient être allouées à cet effet? Quelles sont les réunions qui devraient être activement suivies (présence physique, interventions orales et comptes rendus écrits) et celles dont le service pourrait être assuré grâce à une participation par roulement avec les collègues d'autres organisations? Que doivent essentiellement apporter les rapports à toutes les parties concernées, au siège et sur le terrain? Quelles sont la périodicité et la présentation optimales des rapports? Comment mieux tirer parti pour cela des nouvelles technologies?

54. Cette auto-évaluation est indispensable pour la présentation des rapports, et la présentation de rapports axés sur les résultats sert normalement à démontrer la valeur ajoutée par les bureaux. En outre, elle présente une grande utilité pour pouvoir refléter les conclusions dans le processus de

planification. Grâce à ce type d'exercice, le bureau du PAM à New York, par exemple, a compris qu'il devait renforcer sa fonction de représentation au niveau intergouvernemental, qui avait cédé le pas à d'autres priorités au niveau interorganisations.

55. À cet égard, l'Inspecteur a relevé que certains bureaux de liaison préparaient des résumés hebdomadaires et/ou mensuels et des rapports annuels sur leurs activités. Mais ils ne faisaient généralement pas rapport sur l'impact des activités, qu'il ne fallait pas confondre avec le résultat immédiat des réunions. Seul le bureau de l'OIT à New York présentait en fin d'année un rapport sur sa contribution à la réalisation des objectifs de l'Organisation.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient évaluer de manière exhaustive l'importance stratégique de leurs bureaux de liaison et leur fixer des priorités en termes d'impact attendu, en utilisant la gestion axée sur les résultats pour la planification, la présentation de rapports et l'évaluation.

Recommandation 2

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies concernés devraient, sur la base de l'évaluation de leurs bureaux de liaison par les chefs de secrétariat respectifs, reconnaître le rôle stratégique de ces bureaux et assurer à ceux-ci des ressources de base financées par le budget ordinaire des organismes et à la mesure des priorités établies.

B. Équilibrer la structure du personnel

56. Au moment de l'inspection (2006), la dotation en effectifs des bureaux de liaison, hors postes vacants mais compte tenu des consultants et des stagiaires, variait sensiblement, entre 3 personnes (UNWRA Genève, ONUDI New York, UNESCO Genève) et 26 (PNUD Genève). En fait, la plupart de ces bureaux comptent de 8 à 12 fonctionnaires (voir le tableau 2 ci-dessous). L'Inspecteur estime qu'il n'y a pas de formule magique pour déterminer l'effectif optimal d'un bureau. Conformément à la méthode de gestion axée sur les résultats, la dotation en personnel d'un bureau est déterminée par les résultats à accomplir, compte tenu des priorités stratégiques établies pour ledit bureau.

57. De l'avis de l'Inspecteur, la plupart des bureaux de liaison inspectés étaient suffisamment dotés en personnel en termes de postes d'administrateurs inscrits sur le tableau d'effectifs approuvés. Toutefois, dans certains cas, la structure du personnel était déséquilibrée (FAO New York et Genève, PNUE, OMS, bureau des commissions régionales New York), en ce sens que le personnel d'appui était supérieur ou égal en nombre aux administrateurs. (Il semble que certaines fonctions actuellement exercées par du personnel d'appui pourraient être rationalisées, notamment en ce qui concerne les finances et l'administration, la bibliothéconomie, la prise de dictée, la dactylographie, l'ouverture des portes aux visiteurs ainsi que l'archivage et la distribution des documents.)

58. L'Inspecteur a des doutes quant à l'efficacité de la fonction d'assistant administratif et financier. À son avis, compte tenu de l'autorité limitée déléguée aux bureaux de liaison, le nombre des opérations à effectuer et des tâches en matière de ressources humaines ne justifie pas l'emploi

de deux fonctionnaires à plein temps au bureau du PAM à New York, ni d'un assistant à plein temps aux bureaux de la FAO et du FNUAP à Genève. Les organisations concernées ont fait valoir que ces personnes fournissaient également des services d'appui aux visiteurs et dans le cadre des réunions et des consultations. Au moment de l'inspection, il a été constaté qu'au bureau du PNUD à Genève, pas moins de 5 assistants financiers et de 2 assistants chargés des ressources humaines étaient employés dans divers sous-groupes pour appuyer l'exécution de projets ou pour fournir des services à d'autres bureaux moyennant une participation aux coûts.

59. L'Inspecteur a également constaté que, dans certains bureaux, les postes étaient de classe élevée. Par exemple, au bureau du PNUD à Genève, la plupart des membres du personnel d'appui (2 G-7, 5 G-6) et la moitié des administrateurs (1 D-2, 1 D-1, 5 P/L-5) occupaient des postes de niveau élevé faute de perspectives de carrière et par manque de mobilité, et peut-être également parce que des administrateurs de certaines divisions du siège étaient détachés dans différentes unités administratives.

60. Les fonctionnaires détachés s'acquittent de tâches qui exigent un niveau de compétences supérieur à celui que l'on peut attendre d'un bon généraliste. Ils sont liés en termes de financement et d'appui technique à la division dont ils relèvent, ils sont indépendants sur le plan opérationnel et ils rendent directement compte au siège. Il ressort des observations de l'Inspecteur que de telles modalités peuvent très bien convenir pour autant que les voies hiérarchiques soient clairement définies sur le plan administratif et technique et n'empiètent pas les unes sur les autres.

61. Toutefois, lorsque des spécialistes sont détachés dans un bureau de liaison, l'inconvénient est qu'ils ne sont pas entièrement à la disposition de ce dernier. En effet, la charge de travail et le temps passé à l'étranger pour fournir à des bureaux extérieurs et pour des projets hors siège des conseils techniques de haut niveau (y compris par le biais de publications) ne doivent pas être sous-estimés. Du fait qu'on dispose de très peu de collaborateurs pour s'acquitter de ces tâches, ces spécialistes sont peu disponibles et ils ont concrètement des possibilités réduites de représenter leur organisation mère en participant effectivement aux réunions de toute nature organisées à Genève ou à New York. Il est donc vraiment nécessaire que les bureaux de liaison puissent compter parmi leur personnel de nouveaux effectifs possédant des compétences techniques spécialisées, afin de pouvoir non seulement communiquer des informations mais aussi, comme il est stipulé depuis peu dans le mandat de certains bureaux, «donner des conseils» à leur siège sur des questions techniques.

62. Le rapport coût-efficacité de ces modalités devrait être évalué pour éviter que des structures supplémentaires soient créées dans les bureaux de liaison avec des postes de classe artificiellement élevée. Enfin, le tableau d'effectifs des bureaux et les définitions d'emplois devraient être réexaminés de manière à ce que les nouvelles priorités stratégiques soient prises en compte.

63. À cet égard, l'Inspecteur a fait observer que, souvent, le mandat des bureaux et les définitions d'emplois de leur personnel avaient un caractère trop général et ne correspondaient plus aux réalités du moment. Le bureau du PAM à New York a récemment entrepris de reclasser tous les postes et il utilise des définitions d'emplois génériques dont pourraient s'inspirer d'autres bureaux de liaison.

64. Les chefs de bureau en fonction au moment de l'inspection avaient été recrutés à des classes différentes: 1 à la classe de sous-directeur général (OMS New York), 5 à la classe D-2 (PNUD Genève, HCDH et HCR, FAO et UNESCO New York), 3 à la classe P-5 (CNUCED et ONUDI New York, UNRWA Genève) et la plupart à la classe D-1.

65. Certaines organisations estiment qu'avant tout le chef d'un bureau de liaison doit être recruté à une classe à laquelle il peut remplacer le chef de secrétariat de l'organisation concernée lors d'importantes réunions et manifestations et dans le cadre de relations tissées localement impliquant de hauts responsables des Nations Unies et les représentants des missions. L'Inspecteur est d'avis que la classe devrait être déterminée en fonction du niveau de responsabilité qui lui est attaché et tenir compte également du nombre de fonctionnaires placés sous la responsabilité de l'intéressé, nombre qui varie sensiblement d'un bureau à l'autre (voir le tableau 2 ci-dessous). Un trop grand nombre de fonctionnaires du secrétariat et de représentants accordent peut-être une plus grande importance à la classe qu'aux fonctions proprement dites.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient veiller à l'équilibre voulu dans le classement et la structure des postes du personnel des bureaux de liaison, en tenant compte du fait que ces derniers doivent activement participer à l'examen de questions d'intérêt mutuel dans le cadre des instances internationales concernées, et en se fondant sur un inventaire des qualifications et des compétences.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient réaliser une analyse coûts-avantages avant de procéder au détachement dans les bureaux de liaison de personnel supplémentaire en plus du noyau indispensable de personnel financé par des fonds destinés aux activités de base.

**Tableau 2. Dotation en effectifs des bureaux de liaison inspectés
(de juin à octobre 2006)**

Organisations	Postes pourvus			Consultants	Stagiaires	Total	Postes vacants
	D	P	G				
Bureau commissions régionales NY	1 D-1	1 P-5	1 G-7, 1 G-6, 1 G-4			5	1 P-4
CNUCED NY		1 P-5, 1 P-4, 1 P-3	1 G-6, 1 G-5		2	7	
FAO Genève	1 D-2	1 P-5, 2 P-4	1 G-6, 3 G-5	1		9	
FAO NY	1 D-2	1 P-5, 2 P-4	2 G-6, 2 G-5, 1 G-4			9	
FNUAP Genève	1 D-1	2 P-5, 1 P-4	1 G-6, 1 G-4	2	3	11	
HCDH NY		2 P-5, 3 P-4, 2 P-3	1 G-7, 1 G-6, 1 G-5, 3 G-4		2	15	1 D-2
HCR NY	2 D-1*	3 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	2 G-7, 1 G-6, 2 G-5			14	1 D-2
OIT NY	1 D-1	3 P-2	1 G-7, 1 G-6, 1 G-5, 1 G-4, 1 G-2		2	11	1 P-5, 1 P-3
ONUDI Genève	1 D-1		2 G-3			3	1 P-5
ONUDI NY		2 P-5	1 G-5	1		4	1 D-1
OMS NY	1 AD-G	2 P-3, 1 P-2	1 G-7, 2 G-5, 1 G-4,		4	12	1 D-1, 2 P-5, 1 G-5
PAM Genève	1 D-2	2 P-5, 1 P-4, 1 P-2	1 G-6, 1 G-4	1	1	9	
PAM NY	2 D-1	1 P-5, 3 P-4	1 G-6, 1 G-5, 1 G-4	2	1	13	
PNUD Genève	1 D-2, 1 D-1	5 P-5, 2 P-4, 5 P-3, 1 P-2	4 G-7, 3 G-6, 1 G-5	3		26	
PNUE NY		1 P-5, 1 P-4, 2 P-3	1 G-6, 1 G-5, 2 G-4			8	1 D-1, 1 G-6/7, 1 G-3
UNESCO Genève	1 D-1	1 P-3	1 G-5			3	
UNESCO NY	1 D-2	2 P-5, 2 P-4, 1 P-3, 1 P-2	1 G-5, 2 G-4	2	2	14	
UNRWA Genève		1 P-5	1 G-6		1	3	
TOTAL	1 AD-G	24 P-5	10 G-7				1. 2 D-2
	5 D-2	20 P-4	16 G-6				3 D-1
	10 D-1	15 P-3	19 G-5				3 P-5
		8 P-2	13 G-4				1 P-4
			2 G-3				1 P-3
			1 G-2				1 G-6/7
							1 G-5
							1 G-3
	16	68	61				
		145		12	18	175	13

Source: Inspections.

* L'un de ces postes est occupé par un fonctionnaire du PAM détaché auprès du Groupe des Nations Unies pour le développement pour lequel il travaille à plein temps.

C. Absence de direction

66. Au mois d'octobre 2006, le poste de chef de bureau était vacant dans 4 des 11 bureaux inspectés à New York et 1 cinquième poste venait juste d'être pourvu après dix mois de vacance. Sauf simple coïncidence, cette situation montre qu'il n'y a pas de planification appropriée des successions pour ce poste clef dans les cinq organisations concernées (HCDH, PNUE, HCR, ONUDI et OMS). L'Inspecteur a constaté que les administrateurs assurant l'intérim étaient surchargés de travail, que le personnel était insatisfait et que les incertitudes étaient un facteur de démotivation.

67. Depuis toujours, le processus de sélection pour pourvoir le poste de chef de bureau pâtit de son caractère hautement discrétionnaire, pour ne pas dire dans certains cas politisé, alors qu'il devrait être ouvert à la concurrence, et un certain nombre d'occasions perdues ont été signalées à l'Inspecteur.

68. De ce fait, certains chefs de bureau n'avaient pas l'expérience requise en matière de gestion ni les qualités nécessaires pour assumer des fonctions de direction et pouvoir ainsi efficacement mettre à profit les compétences de leur personnel, répartir les tâches et constituer des équipes cohérentes. Spontanément, des fonctionnaires se sont plaints à l'Inspecteur d'être harcelés sur leur lieu de travail et de souffrir d'un manque de reconnaissance tant de leur travail que de leurs compétences.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient mettre en place un mécanisme de planification pour assurer la succession comme il convient et sans délai des chefs de leurs bureaux de liaison. Les chefs des bureaux devraient être sélectionnés par voie de concours, selon un processus entièrement transparent et privilégiant les compétences en matière de gestion.

D. Autres faiblesses constatées

69. Les autres signes de gestion inefficace des ressources humaines relevés au niveau organisationnel sont notamment les suivants:

- Postes financés par différents chapitres du budget du siège de l'organisation (UNESCO New York) et aussi par des sources de financement volontaire, ce qui oblige le chef de bureau à mener tous les deux ans des négociations distinctes avec différents directeurs, d'où une plus grande difficulté à réaliser une évaluation globale;
- Postes de projet (L) établis au siège, sans relation aucune avec les projets;
- Postes en majorité financés par des ressources extrabudgétaires (PNUD Genève);
- Succession de contrats de courte durée attribués à des fonctionnaires (OIT New York, OMS) y compris à des fonctionnaires de rang élevé, d'où un gaspillage de potentiel;
- Postes restant vacants pendant de très longues périodes (OIT, HCDH, PNUE New York, OMS);

- Consultants recrutés régulièrement pour s'acquitter de tâches normalement exécutées par du personnel permanent. Au moment de l'inspection, 10 consultants étaient employés dans sept bureaux (FAO Genève, PAM New York et Genève, PNUE, OIT, UNESCO New York et PNUD Genève); 2 avaient auparavant été recrutés en tant que stagiaires pour effectuer des tâches analogues (PAM New York);
- Stagiaires devenus indispensables pour assurer une présence permanente dans les nombreuses réunions intergouvernementales. Au moment de l'inspection, 18 stagiaires étaient employés dans la moitié des bureaux de liaison inspectés (OIT, HCDH, CNUCED, UNESCO, PAM et OMS New York et FNUAP, UNRWA et PAM Genève). Toutefois, leur statut ne leur permet pas de prendre la parole ni de répondre publiquement aux questions adressées à l'organisation dont ils dépendent. En général, leurs conditions d'emploi sont très restrictives pour éviter les recrutements déguisés. En ce qui concerne leur rémunération, les organisations appliquent l'une ou l'autre des formules suivantes: soit le stagiaire n'est pas rétribué, soit il perçoit un montant équivalent à 10 % de l'indemnité journalière de subsistance en vigueur localement. Un stage dans les organismes des Nations Unies ne présente donc un avantage que pour ceux qui peuvent se le permettre;
- Membres du personnel imposés par le Bureau de la gestion des ressources humaines, sans consultation préalable (CNUCED);
- Personnel inscrit sur le tableau d'effectifs, mais ayant toujours travaillé ailleurs suite à un détachement, ou même (un cas ancien) s'étant vu interdire de se présenter au bureau;
- Membres du personnel accueillis dans un bureau de liaison sans pour autant faire partie intégrante de ses activités (PNUE), ou encore figurant sur le tableau d'effectifs mais affectés ailleurs; cela soulève en particulier la question de la dotation en effectifs du secrétariat de certains mécanismes de coordination interorganisations, comme le GNUD;
- Pas de rotation du personnel, certains fonctionnaires ayant travaillé plus de vingt ans dans le même bureau (FAO New York);
- Peu de possibilités d'apprentissage. Les responsables ne favorisent pas ces possibilités et ne les recherchent pas activement, à quelques exceptions près (FAO New York, OMS, PAM). À New York, le personnel des institutions spécialisées n'a pas accès aux cours de formation de l'ONU, sauf aux cours de langues;
- Pas de perspectives de carrière pour des membres du personnel d'appui ayant acquis une formation supérieure et hautement qualifiés. De nombreux fonctionnaires de la catégorie des services généraux étaient surqualifiés pour le travail qu'ils accomplissaient;
- Aucune évaluation périodique du comportement professionnel individuel.

70. L'Inspecteur reconnaît que nombre de ces questions ne peuvent être réglées qu'au niveau des organismes concernés, dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines en cours dans la plupart d'entre eux. Il s'abstiendra donc à ce stade de toute recommandation particulière, sauf en ce qui concerne la question de la formation qui peut être traitée sans délai.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, dans un esprit de collaboration et de réciprocité, faire en sorte qu'à New York et Genève les possibilités d'apprentissage offertes à leur propre personnel soient étendues au personnel des bureaux de liaison présents dans ces deux villes, et encourager les fonctionnaires de leurs propres bureaux de liaison à mettre pleinement à profit les possibilités d'apprentissage offertes sur leur lieu d'affectation par les services de formation de l'ONU et d'autres organismes.

71. Habituellement, le bureau de liaison relevait du département des relations extérieures, lequel supervisait ses travaux, partageait le même calendrier provisoire des réunions et des manifestations et, en principe, lisait et diffusait judicieusement ses rapports et adressait en temps utile des notes d'orientation rédigées par les spécialistes des questions à l'étude. Implicitement, un attaché de liaison type devait être un généraliste à l'esprit ouvert appartenant à la classe des administrateurs et possédant une très bonne connaissance de son organisation, y compris une expérience sur le terrain et le sens des relations. Le retour d'information du siège était indispensable pour obtenir les données nécessaires en temps voulu. Mais comme ce retour d'information était irrégulier et subordonné à l'importance ou à l'urgence de la question en jeu, on considérait que les responsables et fonctionnaires d'un bureau de liaison étaient suffisamment qualifiés sur le plan technique et avaient, de ce fait, les compétences requises pour influencer le processus et en fin de compte prendre position sans avoir besoin du moindre conseil. Ce raisonnement était valable tant que les débats portaient sur des thèmes essentiellement politiques, ce qui permettait au bon sens de prévaloir.

72. Mais la situation a fondamentalement changé au cours de la dernière décennie qui a vu s'accroître le nombre de spécialistes détachés, et ce pour les raisons suivantes:

- Les questions débattues par les groupes de travail et les organes subsidiaires de toutes catégories sont devenues plus complexes et les thèmes examinés exigent désormais la présence régulière (voir permanente) de vrais experts, qui sont souvent des spécialistes détachés¹⁹;
- Avec les nouvelles techniques de communication, les réalités quotidiennes du terrain influent sur l'action du personnel des bureaux de liaison;
- L'accroissement des activités interorganisations a entraîné de nouvelles responsabilités pour les bureaux de liaison.

73. Les voies hiérarchiques varient selon les organisations et parfois même entre membres d'un même bureau de liaison. Par exemple, au moment de l'inspection, les bureaux de liaison du PNUD relevaient du Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, les bureaux de liaison du PAM du Département des politiques et des affaires extérieures, les bureaux de liaison de la FAO du Bureau du Conseiller spécial du Directeur général, les bureaux de liaison du HCR du

¹⁹ Le bureau du FNUAP à Genève illustre bien cette évolution. Le personnel du Fonds compte des spécialistes des questions diplomatiques et médicales et il existe deux filières de remontée de l'information, le Directeur du bureau faisant rapport à la Division de l'information, des relations extérieures et de la mobilisation des ressources et les spécialistes à leurs services techniques respectifs, dont ils continuent de dépendre en qualité de fonctionnaires détachés et avec lesquels ils collaborent quotidiennement.

Cabinet du Haut-Commissaire, le bureau de liaison du FNUAP de la Division de l'information, des relations extérieures et de la mobilisation des ressources, le chef du Bureau des commissions régionales à New York simultanément des cinq secrétaires exécutifs des commissions régionales, etc. Le type de structure organisationnelle à éviter est celui où les bureaux de liaison se retrouvent noyés au milieu d'une multitude de bureaux extérieurs ou de bureaux de pays.

74. Au sein d'un même bureau, le personnel détaché peut passer simultanément par différentes filières pour rendre compte au siège²⁰. L'existence de ces différentes filières ne pose aucun problème pour autant que le chef du bureau soit tenu dûment informé des principaux travaux en cours et que des réunions soient régulièrement organisées avec tous les membres du personnel pour que chacun d'entre eux puisse savoir ce qui a été fait et ce qui va l'être par tous les autres. Il est arrivé dans un cas que, fortuitement, l'Inspecteur révèle à un directeur qu'un poste avait été affiché en tant que poste «détaché» dans son propre bureau. De leur côté, les directeurs ne devraient pas essayer d'empêcher leur personnel des bureaux de liaison de faire directement rapport au siège de l'organisation mère ou aux services sur le terrain, ni de monopoliser cette fonction par quelque biais administratif.

E. Gestion financière

75. Les budgets biennaux 2004-2005 des bureaux de liaison s'échelonnaient entre 0,3 million de dollars (OMS New York) et 4,7 millions de dollars (HCR New York, suivi par PNUD Genève avec 4,4 millions de dollars). La majorité des bureaux inspectés était exclusivement financée par des fonds ordinaires; seuls 4 bureaux étaient financés par des ressources ordinaires et aussi extrabudgétaires (PNUD, PNUE, FNUAP et OMS) et 1 bureau était entièrement financé par des ressources extrabudgétaires (HCR) (tableau 3).

76. Comme on pouvait s'y attendre, les dépenses de personnel représentent plus des trois-quarts du budget des bureaux inspectés. En général, les autres dépenses administrées localement ne dépassent pas 0,5 million de dollars (les budgets de fonctionnement des bureaux de la FAO, de l'OIT, du PNUE, du PAM et de l'OMS à New York sont plus élevés) et ce n'est qu'exceptionnellement qu'elles sont supérieures à un million de dollars (HCR New York et PNUD Genève). La plupart de ces ressources sont utilisées pour la location de bureaux ainsi que pour les technologies de l'information et les communications, souvent sous forme de remboursement du coût des services fournis par l'ONU à un tarif convenu d'un commun accord après de longues négociations entre l'Organisation et les divers fonds et programmes il y a quelques années.

²⁰ Ainsi, alors que le chef du bureau de liaison du PNUD à Genève rend compte au Bureau des ressources et des partenariats stratégiques, du fait des détachements certains membres du personnel du bureau faisaient directement rapport au Bureau des politiques de développement PNUD-FEM au siège.

Tableau 3. Budget des bureaux de liaison
(2004-2005 en dollars É.-U.)

Organisations	Dépenses de personnel			Dépenses autres que les dépenses de personnel			Total général
	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	Total	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	Total	
Bureaux de liaison inspectés							
Bureau commissions régionales New York	1 481 800	0	1 481 800	103 800	0	103 800	1 585 600
CNUCED New York*	779 000	0	779 000	8 300	0	8 300	787 300
FAO Genève	1 982 000	0	1 982 000	403 000	0	403 000	2 385 000
FAO New York	2 021 000	0	2 021 000	815 000	0	815 000	2 836 000
FNUAP Genève	842 600	219 200	1 061 800	180 200	200 000	380 200	1 442 000
HCDH New York	2 100 000	0	2 100 000	100 000	0	100 000	2 200 000
HCR New York	0	3 594 795	3 594 795	0	1 139 260	1 139 260	4 734 055
OIT New York	1 578 528	0	1 578 528	707 222	0	707 222	2 285 750
OMS New York	2 194 000	0	2 194 000	0	697 000	697 000	2 891 000
ONUDI Genève**	1 340 936	0	1 340 936	216 839	0	216 839	1 557 775
ONUDI New York**	1 083 636	0	1 083 636	422 518	0	422 518	1 506 154
PAM Genève	867 800	441 800	1 309 600	382 034	0	382 034	1 691 634
PAM New York	1 166 400	0	1 166 400	598 332	0	598 332	1 764 732
PNUD Genève	2 657 908	432 872	3 090 780	1 302 000	44 000	1 346 000	4 436 780
PNUE New York	280 600	1 862 000	2 142 600	27 400	786 000	813 400	2 956 000
UNESCO Genève	889 000	0	889 000	0	0	0	889 000
UNESCO New York	2 687 209	0	2 687 209	0	0	0	2 687 209
UNRWA Genève	596 456	0	596 456	83 683	0	83 683	680 139
Total partiel	24 548 873	6 550 667	31 099 540	5 350 328	2 866 260	8 216 588	39 316 128
Bureaux de liaison non inspectés							
AIEA Genève	506 200	0	506 200	37 500	0	37 500	543 700
AIEA New York	929 800	0	929 800	57 300	0	57 300	987 100
OMM New York****	309 350	0	309 350	0	0	0	309 350
OMPI New York	215 300	0	215 300	745 000	0	745 000	960 300
OMT New York***	0	0	0	22 639	0	22 639	22 639
ONUDC/ONUV New York	481 400	359 412	840 812	0	217 100	217 100	1 057 912
ONU-HABITAT Genève	0	693 200	693 200	0	247 874	247 874	941 074
ONU-HABITAT New York	874 500	303 700	1 178 200	109 500	131 902	241 402	1 419 602
UNRWA New York	821 675	0	821 675	52 930	0	52 930	874 605
Total partiel	4 138 225	1 356 312	5 494 537	1 024 869	596 876	1 621 745	7 116 282
Total général	28 687 098	7 906 979	36 594 077	6 375 197	3 463 136	9 838 333	46 432 410
Total partiel New York	19 004 198	6 119 907	25 124 105	3 769 941	2 971 262	6 741 203	31 865 308
Total partiel Genève	9 682 900	1 787 072	11 469 972	2 605 256	491 874	3 097 130	14 567 102

* CNUCED: Certaines dépenses supplémentaires autres que les dépenses de personnel sont financées par le budget central, en sus des montants indiqués.

** ONUDI – Taux de conversion: 1,24 dollar des États-Unis pour 1 euro (valeur moyenne pour 2004-2005).

*** Le bureau de liaison de l'OMT était en voie de création et comptait un agent des services généraux à temps partiel.

**** OMM – Taux de conversion: 0,80 dollar des États-Unis pour 1 franc suisse (valeur moyenne pour 2004-2005).

Source: Réponses au questionnaire du CCI.

F. Gestion de l'information

77. Comme cela a déjà été mentionné, la collecte et l'échange d'informations sont au cœur même des fonctions de représentation et de plaidoyer des bureaux de liaison. Une gestion efficace de l'information sur le plan tant externe qu'interne est donc la clef de leur succès.

78. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, les nouveaux progrès technologiques n'ont pas réduit l'importance de la fonction de représentation, mais ont en fait modifié la façon dont les bureaux de liaison mènent cette activité et renforcé leur rôle.

79. Les nouvelles technologies n'ont pas rendu superflus les travaux des bureaux de liaison. Seules une présence et une structure permanentes peuvent permettre d'acquérir des connaissances approfondies et de faire le nécessaire pour obtenir des informations précises et récentes utiles pour prendre les décisions, lesquelles, de plus en plus souvent, sont prénégociées lors de réunions informelles. En outre, indépendamment de la participation de responsables du siège à la prise de décisions dans le cadre de visioconférences, téléconférences ou missions, le travail sur le terrain qui ouvre la voie à ces décisions, à leur mise en œuvre et à leur suivi ne peut être assuré que par la présence permanente sur place de personnel qualifié. Une relation de confiance, fructueuse et durable, ne peut s'établir que par le biais d'un contact initial direct (qui pourra être régulièrement renouvelé), et c'est là l'ultime raison d'être de toute mission diplomatique ou de tout bureau de liaison.

80. Le recours au courrier électronique, aux téléconférences et aux visioconférences a considérablement développé le flux des informations et des communications échangées avec les bureaux de liaison et rendu plus complexe le processus de décision, tout en l'accéléralant. Les décisions sont prises plus rapidement et les informations pertinentes sont communiquées elles aussi plus rapidement, parfois même en temps réel, à des réseaux multidimensionnels regroupant les services du siège, les bureaux extérieurs, les missions diplomatiques, les ONG et d'autres partenaires.

81. L'Inspecteur a noté, toutefois, que si les débats étaient de plus en plus souvent centrés sur les pays à New York et à Genève, peu de bureaux de liaison échangeaient régulièrement des informations par courrier électronique avec les bureaux extérieurs et réciproquement. Les bureaux de liaison étaient encore moins nombreux (PAM New York, PNUD et FNUAP Genève, commissions régionales et OMS New York) à mettre régulièrement à profit les téléconférences ou les visioconférences pour communiquer et prendre les décisions. Selon le bureau du PAM à New York, les téléconférences et visioconférences s'étaient révélées extrêmement utiles pendant les crises humanitaires en ce sens qu'elles permettaient de communiquer aux principaux acteurs les informations les plus récentes, de prendre en compte la situation sur le terrain lors des négociations en cours, d'exprimer la position des différents organismes et d'améliorer la coordination interorganisations. Le PAM utilise également de façon régulière les téléconférences pour des mises à jour et des échanges de données sur des questions d'intérêt commun avec ses bureaux des relations extérieures à Rome, Genève et New York. De même, le PNUD organise des téléconférences hebdomadaires avec les administrateurs chargés des communications dans ses bureaux de liaison. Avant ces réunions, des courriers électroniques sur les principaux sujets d'actualité sont échangés pour faciliter les débats et la prise des décisions.

82. L'Inspecteur encourage tous les responsables à lever les obstacles d'ordre financier et technique à l'utilisation régulière des nouvelles technologies de la communication et à simplifier les modalités administratives correspondantes. Ces technologies offrent des avantages qui dépassent largement les investissements que l'on peut raisonnablement y consacrer, car elles permettent notamment d'épargner le coût des voyages pour des entretiens.

83. À un autre niveau, l'information devrait circuler efficacement au sein du bureau. S'il est facile et naturel d'échanger des données dans une petite équipe, il faudrait dans les plus grandes structures veiller à gérer soigneusement l'information, en particulier lorsque les bureaux sont composés de plusieurs unités. Il conviendrait à cette fin d'adopter des outils et des procédures propres à assurer la transparence et la confiance, notamment d'utiliser des calendriers en ligne des activités individuelles, de convoquer des réunions régulières de tous les membres du personnel pour échanger librement des vues sur les problèmes de fond et les questions administratives, d'organiser des séances d'information avant et après mission avec le personnel concerné, etc. Le bureau du PAM à Genève et celui du HCDH à New York, notamment, offrent de bons exemples à cet égard. L'Inspecteur regrette toutefois que ces conditions ne soient pas réunies dans tous les bureaux inspectés.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient veiller à ce que les informations pertinentes soient judicieusement et largement diffusées entre les bureaux de liaison et leurs organismes respectifs, de même que sur le plan interne au sein des bureaux proprement dits, en mettant à profit tous les moyens de communication pour optimiser les relations avec l'extérieur, comme téléconférences, visioconférences, réunions avec le personnel et séances d'information avant et après mission.

G. Locaux et services communs

84. À New York, seul le HCDH est situé dans les locaux du Secrétariat de l'ONU. La plupart des bureaux de liaison louent des bureaux (bâtiments DC-I et DC-II) à la United Nations Development Corporation²¹, à raison de 59 dollars des États-Unis par pied carré et par an (1 pied carré = 0,09290 mètre carré). Le bureau de liaison de l'OIT à New York est le seul bureau qui soit établi dans un immeuble à destination commerciale, pour un coût de 51,64 dollars par pied carré et par an. À Genève, les loyers sont versés à la Maison internationale de l'environnement et au Palais des Nations, le coût de la location s'élevant à l'équivalent de 50,86 dollars par pied carré et par an.

85. Les services de technologie de l'information sont assurés par l'ONU dans le cadre d'accords de prestation de services à raison de 2 000 dollars des États-Unis par poste de travail à New York pour un progiciel complet, contre 1 200 dollars à Genève, ce qui fait une différence sensible. Dans chaque centre, le prix et les conditions varient en fonction de la manière dont les responsabilités sont réparties entre l'ONU et les autres organisations.

86. Au moment de l'inspection, le bureau du PNUD à Genève fournissait des services informatiques et financiers et des services d'administration du personnel au Bureau de la prévention des crises et du relèvement (PNUD), au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), au FNUAP et aux Volontaires des Nations Unies (VNU) moyennant une participation aux coûts.

²¹ La United Nations Development Corporation est une société d'utilité publique de l'État de New York, créée en 1968 pour aider le système des Nations Unies à satisfaire ses besoins en matière de bureaux et autres locaux.

87. L'achat des fournitures et du matériel de bureau et les services de voyages ne sont pas systématiquement assurés par l'intermédiaire de l'ONU. Certains bureaux ne voient dans cette procédure aucune valeur ajoutée, compte tenu du faible volume des opérations et des risques de retard. L'agence de voyages de l'ONU à New York n'accepte apparemment que les clients du Secrétariat de l'Organisation ainsi que des fonds et programmes avec lesquels elle a passé un accord. Les bureaux de liaison des institutions spécialisées n'ont donc pas accès à ces services.

88. Le CCQAB a proposé au paragraphe 106 de son rapport (A/58/7) de créer «un service de liaison central commun à tous les fonds et programmes des Nations Unies représentés actuellement au Siège de l'ONU». S'agissant des bureaux de liaison du système des Nations Unies, et même de l'ONU proprement dite, l'Inspecteur estime que, compte tenu de la diversité des mandats, des qualifications requises, des règlements, des procédures et des méthodes de travail, il est impossible à ce stade d'intégrer d'autres services.

H. Contrôle

89. L'Inspecteur a constaté qu'une majorité de bureaux avaient été contrôlés ces dernières années soit par leur service de contrôle interne (FAO New York et Genève, OIT, bureau des commissions régionales à New York, UNESCO New York, ONUDI et UNRWA Genève), soit par un vérificateur externe des comptes (CNUCED, PNUE, FNUAP, HCR, HCDH). Dans certains cas (UNESCO New York, FNUAP Genève), cela avait permis d'engager une réforme de fond des méthodes de gestion. L'Inspecteur a noté que le bureau de liaison le plus important en termes de financement (PNUD Genève) n'avait pas été contrôlé depuis de nombreuses années.

90. Le bureau du PAM à New York a été évalué par un consultant en 2004, mais il n'a pas été donné suite aux recommandations. Au moment de l'inspection, une évaluation interne était en cours à la demande de la direction du bureau. L'Inspecteur n'a pas été informé d'aucune autre évaluation dans les bureaux de liaison inspectés.

91. L'Inspecteur reconnaît que, d'un point de vue strictement financier, le niveau des ressources gérées par chaque bureau ne justifie sans doute pas des audits fréquents. Cela étant, l'importance stratégique des bureaux de liaison et leur isolement relatif impliquent certains risques qui vont bien au-delà des ressources financières en jeu. Il est donc capital que ces bureaux fassent l'objet de contrôles appropriés, par le biais d'audits de gestion et/ou d'évaluations périodiques, fondés sur une appréciation judicieuse des risques.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies concernés devraient demander aux chefs des services de contrôle de veiller à ce que soient réalisés des audits et des évaluations appropriés des bureaux de liaison.

VI. CONCLUSIONS

92. Voici donc les tâches, les forces et les faiblesses des bureaux de liaison dans leur fonction complexe de représentation. L'inspection a montré que la plupart des bureaux de liaison accomplissaient un important travail qui allait bien au-delà de la fonction traditionnelle de liaison. À cet égard, l'Inspecteur souscrit entièrement aux observations formulées par le Secrétaire général dans son rapport (A/59/395) sur les bureaux de liaison financés au titre du budget-programme de l'ONU à New York, et il considère que ces observations s'appliquent à la plupart des bureaux de liaison du système des Nations Unies: «ces bureaux de représentation ... contribuent

substantiellement au programme de travail de leurs mandants, tout en maintenant une part beaucoup plus réduite des fonctions traditionnelles de liaison. Leurs activités sont axées sur des questions exigeant la participation des représentants à des réunions tant au niveau intergouvernemental qu'au sein du Secrétariat. Ces bureaux bénéficient dans le fonctionnement des avantages des technologies actuelles et s'efforcent d'être aussi efficaces que possible au moyen des ressources budgétaires limitées dont ils disposent.». Les recommandations adressées à leurs responsables formulées dans le présent rapport visent précisément à les aider à réaliser cet objectif.

93. S'agissant du rapport coûts-résultats, l'Inspecteur constatait ceci:

- Au moment de l'inspection (de juin à octobre 2006), l'efficacité de plusieurs bureaux pâtissait du nombre insuffisant de postes (pourvus) ou du fait que lesdits bureaux étaient trop proches de leur siège;
- Certains bureaux en place depuis longtemps (en particulier ceux d'institutions spécialisées), qui accomplissaient une fonction traditionnelle de liaison, pouvaient améliorer leur gestion en la rendant plus efficace et plus novatrice;
- D'autres adoptaient une approche plus ingénieuse en s'attachant le concours de spécialistes et en recourant pour ce faire à diverses modalités et sources de financement. La FAO, le FNUAP et le PNUD à Genève appartiennent à ce groupe. L'Inspecteur fait observer que si cette démarche offre de nombreux avantages, elle n'est pas dépourvue de risques;
- Un dernier groupe de bureaux, par ambition légitime et grâce au travail d'un personnel surchargé mais de grande qualité, parvenait à obtenir des résultats tangibles pour leurs organisations respectives en termes d'influence et d'impact. Associés aux discussions importantes sur le plan politique, ils jouissaient de pouvoirs étendus et/ou disposaient de filières directes (mais non exclusives) pour faire rapport à leur chef de secrétariat (PAM, HCR, HCDH), de sorte qu'ils étaient mieux à même de donner des conseils et d'orienter les négociations en cours.

94. De l'avis de l'Inspecteur, l'avantage comparatif de cette dernière catégorie de bureaux de liaison tient à ce que certains chefs de secrétariat peuvent et veulent les intégrer dans la stratégie qu'ils ont définie pour leur organisation. D'excellents résultats peuvent aussi être obtenus lorsque l'on peut trouver les bons gestionnaires et que le personnel est dûment habilité à participer à cette stratégie et à sa réalisation.

95. Globalement, les bureaux de liaison contribuent, au XXI^e siècle, à maintenir la cohérence du système des Nations Unies. Ils aident leurs interlocuteurs aux niveaux intergouvernemental et interorganisations à comprendre leurs complémentarités, à mener une réflexion interactive et à collaborer plus naturellement. Par ailleurs – et bien que cela reste dans une large mesure méconnu – ils permettent au système des Nations Unies d'assurer l'unité de son action. Au sein du système, ces bureaux sont aussi discrets que des auxiliaires, mais ils sont aussi indispensables et (relativement) aussi peu coûteux que la goutte d'huile qui contribue au bon fonctionnement d'un mécanisme fragile.

Assemblée générale

Distr. générale

9 septembre 2008

Français

Original : anglais



ANNEXE I

**Aperçu des mesures que les organisations participantes sont appelées à prendre
pour donner suite aux recommandations du CCI
JIU/REP/2007/10**

Rapport	Pour suite à donner	Pour information	Effet escompté	ONU et fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et AIEA											
				ONU*	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-HABITAT	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1 (p. xx)	e		CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS	CS
Recommandation 2 (p. xx)	g		O D			O D	O D	O D		O D	O D		O D	O D	O D		O D		O D		O D	O D	O D	O D	O D	O D
Recommandation 3 (p. xx)	e		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS
Recommandation 4 (p. xx)	e		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS
Recommandation 5 (p. xx)	g		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS
Recommandation 6 (p. xx)	c		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS
Recommandation 7 (p. xx)	b		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS
Recommandation 8 (p. xx)	d		CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS	CS		CS	CS	CS	CS		CS		CS		CS		CS	CS	CS	CS

Légende:	OD:	Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision.
	CS:	Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.
	<input type="checkbox"/>	Recommandation n'appelant aucune mesure de la part de cette organisation.

Error! No document variable supplied.

Effet escompté: **a:** responsabilisation accrue **b:** diffusion des meilleures pratiques **c:** coordination et coopération renforcées
d: renforcement des contrôles et du respect des obligations **e:** amélioration de l'efficacité **f:** importantes économies sur le plan financier **g:** amélioration de la productivité **o:** autres

* Comprend toutes les entités énumérées dans le document ST/SGB/2002/11, sauf CNUCED, ONUDC, PNUE, ONU-HABITAT, HCR et UNRWA.

Assemblée générale



Distr. générale

9 septembre 2008

Français

Original : anglais

Soixante-troisième session

Points 121 et 127 de l'ordre du jour provisoire*

Budget-programme de l'exercice biennal 2008-2009

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer à l'Assemblée générale, pour examen, ses observations ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur le rapport du Corps commun d'inspection sur les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2007/10)¹.

Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2007/10) examine les problèmes liés à l'utilisation de ces bureaux par les organismes des Nations Unies.

On trouvera dans le présent rapport une synthèse des vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations proposées par le Corps commun d'inspection dans son rapport, établie à partir des observations formulées par les organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Les membres du CCS se félicitent de l'analyse détaillée qui figure dans le rapport et acceptent généralement ses recommandations. Ils notent que les bureaux de liaison constituent des points essentiels de contact, de communication et de coopération avec les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes, les institutions spécialisées et d'autres organismes internationaux et organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec les représentants auprès d'organes intergouvernementaux et interinstitutions.

* A/63/150 et Corr.1.

¹ La compilation des observations du CCS sur les rapports du Corps commun d'inspection nécessite des consultations exhaustives et fréquentes avec les organismes de l'ensemble du système, ce qui retarde parfois l'établissement et la présentation du rapport. Le CCS regrette tout désagrément qui pourrait en résulter.

Assemblée générale



Distr. générale

21 juillet 2008

Français

Original : anglais

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les bureaux de liaison dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2007/10) examine l'historique de ces bureaux et la façon dont ils sont utilisés par les organismes du système des Nations Unies. Il donne une définition des bureaux et étudie leur champ d'activité, leur rôle, leurs caractéristiques et leurs fonctions, ainsi que leurs besoins en matière de gestion et de ressources. Sauf une seule exception, les huit recommandations contenues dans le rapport sont adressées aux chefs de secrétariat des organisations concernées et visent à renforcer le fonctionnement et l'efficacité des bureaux. Le rapport conclut que la plupart des bureaux accomplissent un important travail qui va bien au-delà de la fonction traditionnelle de liaison et que quoique certains n'atteignent pas leur potentiel, « les bureaux de liaison contribuent globalement, au XXI^e siècle, à maintenir la cohérence du système des Nations Unies ». Le rapport note « par ailleurs – et bien que cela reste dans une large mesure méconnu –, les bureaux permettent au système des Nations Unies d'assurer l'unité de son action ».

II. Observations générales

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat se félicitent du rapport et constatent qu'il offre une excellente analyse d'une question importante. Les organismes ont estimé dans l'ensemble que les recommandations étaient directes, mais certains ont jugé que l'imprécision de certaines d'entre elles rendrait malaisée toute vérification de leur mise en œuvre. Plusieurs organismes notent en outre que les recommandations contenaient des éléments qui avaient déjà été appliqués ou fait l'objet d'une décision.

3. Bien que les organismes n'aient guère fait de commentaires sur les recommandations, beaucoup ont tenté d'apporter des éclaircissements sur certaines déclarations figurant dans le rapport. Au paragraphe 2, le rapport du Corps commun d'inspection donne l'impression qu'une demande de l'Assemblée générale ou du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires est restée sans suite. Comme il est indiqué dans le rapport, un examen général a été présenté dans le document A/59/395. Le Comité consultatif a formulé des demandes précises dans le cadre d'un examen portant sur différents départements et bureaux et, conformément à la pratique établie, les mesures de suivi prises par les bureaux ont été rapportées dans les chapitres correspondants du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009.

4. Certains organismes ont apporté des éclaircissements sur les fonctions de ces bureaux. Par exemple, le paragraphe 47 évoque la charge de travail du bureau des commissions régionales à New York qui fournit des services techniques aux réunions ordinaires des secrétaires exécutifs des commissions régionales qui sont organisées deux ou trois fois par an dans le cadre des fonctions essentielles du bureau et ne sont donc pas étrangères à ses obligations et responsabilités, comme le paragraphe pourrait malencontreusement le laisser entendre. Un autre exemple se trouve au paragraphe 27 qui donne l'impression que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont ouvert des bureaux à Copenhague « essentiellement pour des activités de collecte des fonds ». Pour au moins un de ces organismes, le PNUD, la principale fonction du bureau est de fournir des services administratifs d'appui et non pas de faire des collectes de fonds de son côté; le bureau de Copenhague ne collecte absolument pas de fonds pour le PAM.

5. Une autre observation générale faite par les organismes concernait une observation figurant au paragraphe 24 du rapport du Corps commun d'inspection, selon laquelle New York serait la « capitale politique du système des Nations Unies ». Les organismes proposent qu'il soit également indiqué dans le rapport que les institutions actives dans le domaine humanitaire et du développement tiennent périodiquement des débats de fond, distincts des débats politiques décrits dans le rapport. De même, les organismes mentionnent la récente Commission de consolidation de la paix et son bureau d'appui comme un important moyen qui les aide à renforcer leur participation aux débats qui se tiennent à New York sur les processus de paix, de réinsertion et de relèvement.

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 2 du Corps commun d'inspection : Les organes délibérants des organismes des Nations Unies concernés devraient, sur la base de l'évaluation de leurs bureaux de liaison par les chefs de secrétariat respectifs, reconnaître le rôle stratégique de ces bureaux et assurer à ceux-ci des ressources de base financées par le budget ordinaire des organismes et à la mesure des priorités établies.

6. Bien que les organismes appuient cette recommandation, ils notent qu'elle risque, dans sa formulation actuelle, de donner l'impression que bon nombre d'organismes ne fournissent pas à leurs bureaux de liaison des ressources de base financées par le budget ordinaire, qui soient à la mesure des priorités établies. Les organismes signalent de nombreux cas dans lesquels le montant des fonds alloués est suffisant et prélevé sur le budget de base ou ordinaire, et considèrent que la recommandation aurait pu indiquer plus clairement qu'elle ne s'appliquait qu'aux organismes dont les ressources ne sont pas financées par le budget ordinaire.

Recommandation 6 du Corps commun d'inspection : Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, dans un esprit de collaboration et de réciprocité, faire en sorte qu'à New York et Genève les possibilités d'apprentissage offertes à leur propre personnel soient étendues au personnel des bureaux de liaison présent dans ces deux villes, et encourager les fonctionnaires de leurs propres bureaux de liaison à mettre pleinement à profit les possibilités d'apprentissage offertes sur leur lieu d'affectation par les services de formation de l'ONU et d'autres organismes.

Assemblée générale



Distr. générale

21 juillet 2008

Français

Original : anglais

7. Les organismes appuient fermement cette recommandation et attendent avec intérêt que le personnel de leurs bureaux de liaison à New York et à Genève puisse mettre à profit les possibilités d'apprentissage et de formation offertes dans ces lieux d'affectation par les services de formation de l'ONU et d'autres organismes.
