



## TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Questions relatives au Corps  
commun d'inspection****a) Examen de la collaboration de l'OIT avec le Corps  
commun d'inspection des Nations Unies**

1. Le présent document vise à fournir, suite aux demandes formulées lors de la session de mars 2003 du Conseil d'administration<sup>1</sup>, des informations sur les liens de l'OIT avec le Corps commun d'inspection (CCI) des Nations Unies.
2. Le CCI est un organe subsidiaire permanent de l'Assemblée générale des Nations Unies et des organisations qui en ont approuvé le Statut. Son objectif déclaré est de renforcer l'efficacité du fonctionnement administratif et financier du système des Nations Unies. Les inspecteurs du CCI ont pour mission, en vertu du Statut de ce dernier, «d'apporter un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes, et d'assurer une plus grande coordination entre les organisations», et ils «peuvent proposer les réformes ou faire les recommandations qu'ils jugent nécessaires aux organes compétents des organisations». Les institutions ont le choix d'être membre ou non du CCI; tout retrait doit être signifié au Secrétaire général moyennant un préavis de deux ans. L'ensemble des programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies (à l'exception du Fonds international de développement agricole), ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique, sont membres du CCI. Le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international n'en sont pas membres. L'OIT participe au CCI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1968.
3. Le CCI se compose de 11 inspecteurs au maximum de niveau D-2 nommés pour cinq ans. En 2002, le personnel du CCI comptait un secrétaire exécutif (D-2), 11 inspecteurs, sept attachés de recherche (deux P-5, trois P-4 et deux P-3), un informaticien (P-3), quatre assistants de recherche (un G-7 et trois G-6) et sept agents des services généraux. Pour la période 2004-05, son budget total s'élèvera à quelque 8 millions de dollars. Le Corps commun publie des rapports, des notes et des lettres confidentielles. Les rapports (en moyenne huit par an au cours des quatre dernières années) sont adressés à une ou plusieurs

<sup>1</sup> Document GB.286/12/3, Rapports de la Commission du programme, du budget et de l'administration. Troisième rapport: Propositions de programme et de budget pour 2004-05, paragr. 111, 112 et 125.

organisations concernées ou à toutes les organisations lorsqu'ils intéressent l'ensemble du système des Nations Unies, en vue de leur examen par les organes délibérants compétents des organisations en question. En outre, le CCI soumet un rapport annuel à l'Assemblée générale et aux organes compétents des organisations participantes. D'après le Statut du CCI, ce dernier choisit les domaines susceptibles de faire l'objet d'une inspection en fonction de «ses observations, ses connaissances et son appréciation du rang de priorité», ainsi que des demandes des organisations participantes. Il obtient ses informations auprès des institutions en leur adressant des questionnaires, en organisant des entretiens et des réunions avec elles et en leur demandant de la documentation.

4. Pour élaborer le présent document, des responsables du Bureau se sont entretenus avec le président et plusieurs inspecteurs du CCI afin d'examiner les problèmes soulevés et solliciter leur contribution. Leurs commentaires feront l'objet d'un document séparé.

## Rapports et recommandations du CCI

5. Le tableau ci-dessous fait le point des rapports et recommandations du CCI s'appliquant à l'ensemble du système des Nations Unies qui ont été publiés au cours des quatre dernières années.

Année	Nombre de rapports publiés	Nombre de rapports intéressant l'ensemble du système qui sont applicables à l'OIT	Nombre de recommandations figurant dans les rapports pertinents	Nombre de recommandations applicables à l'OIT
1999	7	3	28	14
2000	9	3	22	15
2001	6	2	12	6
2002	12	9	84	45
Total	34	17	146	80

6. Sur les 80 recommandations applicables à l'OIT, 22 proposent des mesures nécessitant une décision du Conseil d'administration. Les 58 autres s'adressent aux «chefs de secrétariat».
7. Les recommandations contenues dans les rapports du CCI s'appliquant à l'ensemble du système concernent des organisations de nature très diverse. Comme tous les autres membres sont des organismes intergouvernementaux, les recommandations du CCI ne tiennent généralement pas compte des caractéristiques de l'OIT, et en particulier de celle qui lui est propre: sa structure tripartite unique. Certaines des recommandations soumises à la Commission du programme, du budget et de l'administration lors de la présente session<sup>2</sup> illustrent bien la méconnaissance de cette particularité.
8. Les recommandations du CCI ne sont généralement pas assez claires, pertinentes ou concrètes pour être utilisées directement par l'OIT. Elles posent souvent des principes qui sont déjà appliqués par l'Organisation. Comme ces recommandations ne peuvent pas être facilement résumées en raison de leur forme et de leur contenu hétérogènes, le Conseil d'administration est invité à se reporter au document sur les rapports du CCI qui est soumis

<sup>2</sup> Document GB.288/PFA/13/3, Questions concernant le Corps commun d'inspection. Les commentaires du Bureau sur chaque recommandation donnent un certain nombre d'exemples.

à son examen lors de la présente session<sup>3</sup>. Dans la pratique, les rapports du CCI sont généralement plus intéressants pour les informations qu'ils fournissent sur l'ensemble du système que pour leurs recommandations.

## **Le traitement des rapports du CCI par l'OIT et le système de suivi du CCI**

9. La procédure de traitement des rapports du CCI par l'OIT, présentée initialement à la commission en mars 2000<sup>4</sup>, exige un gros travail de coordination. Le Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM) centralise toutes les activités qui touchent à la coopération avec le CCI et se nourrit des contributions des autres unités du siège et du terrain. Le CCI obtient des informations par le biais de questionnaires, d'entretiens, de réunions et de demandes de documentation, puis il établit un projet de rapport, qu'il distribue en vue de recueillir des commentaires. Une fois que le CCI a publié la version finale, le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS – l'ancien Comité administratif de coordination) s'enquiert à nouveau de la réaction des intéressés et publie un document reproduisant les observations de toutes les institutions des Nations Unies. Ce document, accompagné des commentaires du Directeur général, est présenté au Conseil d'administration pour information.
10. Par sa résolution 54/16 du 29 octobre 1999, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé le système de suivi des rapports du Corps commun d'inspection tel qu'il est décrit dans l'annexe I du document A/52/34. Cette annexe, intitulée «Pour un système plus efficace de suivi des rapports du Corps commun d'inspection», décrit dans leurs grandes lignes les procédures de suivi que doivent mettre en œuvre l'ensemble des organisations participantes, qui supposent l'examen rigoureux, par les organes délibérants, des rapports pertinents du CCI et de chaque recommandation. Le CCI considère que la valeur de son travail serait considérablement accrue par un système de suivi rigoureux. D'importantes discussions concernant le système de suivi des rapports du CCI ont eu lieu au sein du Conseil d'administration en novembre 1998<sup>5</sup> et mars 2000<sup>6</sup>. La décision prise en novembre 1998 par le Conseil d'administration reposait sur le fait que, en raison de considérations financières, administratives et juridiques, l'OIT ne se prononcerait pas sur la proposition du CCI relative au suivi de ses rapports. En mars 2000, le Conseil d'administration a indiqué qu'il n'avait «aucune objection» contre le système de suivi du CCI dans la mesure où il n'entraînerait pas «de dépenses excessives» et où il s'inscrirait «dans le cadre du système de l'OIT en matière de contrôle et de présentation de rapports sur ses activités».
11. Le Bureau a examiné attentivement la question de savoir si les recommandations du CCI se traduisent par un renforcement significatif de ses procédures ou par des économies notables. Si l'OIT suit souvent les recommandations du Corps commun d'inspection, on n'a pas relevé de cas où une de ses pratiques aurait été modifiée en raison d'une telle recommandation. Au contraire, le non-respect de certaines recommandations a souvent été dicté par un souci d'économie, comme c'est le cas des nombreuses recommandations

<sup>3</sup> Document GB.288/PFA/13/3.

<sup>4</sup> Annexe II du document GB.277/PFA/7/2.

<sup>5</sup> Documents GB.273/PFA/8/1 et GB.273/7/1.

<sup>6</sup> Documents GB.277/PFA/7/2 et GB.277/10/1.

préconisant la création de bureaux de coordination ou de points focaux en rapport avec des questions que le CCI a traitées. Le document présenté à l'actuelle session de la commission<sup>7</sup> pourrait servir de test au Conseil d'administration, qui devra décider s'il souhaite approuver, rejeter ou modifier chaque recommandation et en confier le suivi à diverses unités du Bureau.

12. Le CCI a récemment conclu des accords sur des mécanismes de suivi avec des organismes des Nations Unies. Ces mécanismes visent à rationaliser les procédures en ajoutant une étape consistant à identifier les recommandations qui s'appliquent à l'institution concernée. L'utilité de cette démarche ne fait aucun doute, même si elle apporte son lot de complications. Elle est loin cependant de correspondre aux critères du Conseil d'administration indiqués au paragraphe 11, car ce dernier devrait toujours examiner l'ensemble des recommandations pertinentes et mettre en place un système spécifique de suivi et d'établissement de rapports, ce qui ne serait pas sans incidences financières.

## Coût de la participation

13. Le coût direct de la participation de l'OIT au CCI peut s'analyser en termes de dépenses directes et de dépenses indirectes. La contribution directe de l'Organisation au montant total du budget du CCI (8 155 100 dollars) s'est élevée à 285 796 dollars en 2002-03. La part que cette contribution représente dans ce budget total est passée de 3,97 pour cent en 2000-01 à 3,4 pour cent en 2002-03, en raison de la réduction du budget de l'OIT par rapport à celui de l'ensemble du système des Nations Unies.
14. Les dépenses indirectes correspondent au temps passé par les fonctionnaires pour répondre aux questions du CCI, aux questionnaires et aux rapports, y compris les activités liées à la soumission de commentaires au CCS sur les rapports du CCI, et à d'autres demandes ponctuelles. Sur la base d'une enquête portant sur le temps passé par les fonctionnaires pour répondre aux demandes du CCI, les dépenses totales de personnel ont été évaluées à environ 265 000 dollars pour la dernière période biennale. En outre, les coûts correspondant à l'impression et à la traduction des documents destinés au Conseil d'administration se sont élevés à environ 30 000 dollars. Le document PFA sur les rapports du CCI a dépassé de beaucoup la longueur proposée pour les documents du Conseil d'administration dans le programme et budget de 2004-05 (une réduction d'un quart du nombre et de la longueur des documents du Conseil d'administration<sup>8</sup> a été approuvée par les membres du Conseil d'administration<sup>9</sup>). De plus, le CCI demande instamment à l'OIT de distribuer ces rapports, ce qui accroîtrait encore les coûts d'impression susmentionnés.
15. Le CCI propose que soit adopté un système de suivi portant sur l'ensemble des recommandations qui ont été acceptées. Outre les éventuelles implications financières des recommandations, le Bureau devrait assurer le suivi de chacune d'elles en dehors de ses mécanismes normaux de présentation de rapports. Comme le Bureau se borne actuellement à formuler des commentaires sur les rapports et à répondre aux demandes d'information, cela entraînerait d'importantes dépenses supplémentaires, estimées au moins à 500 000 dollars par période biennale.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Document GB.286/PFA/9, paragr. 13.

<sup>9</sup> Document GB.286/12/3(Corr.), paragr. 17, 20, 26 et 27.

## Les mécanismes de contrôle et le CCI

16. L'article 5 du Statut du CCI énonce les fonctions de ce dernier: effectuer des investigations dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds; apporter un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations; s'assurer que les activités sont exécutées de la façon la plus économique; conseiller les organisations au sujet de leurs méthodes d'évaluation interne; procéder à des évaluations de programmes et d'activités, et faire des recommandations aux organes compétents des organisations. L'OIT possède ses propres mécanismes de contrôle qui lui permettent d'obtenir la plupart de ces avantages d'une manière adaptée à son fonctionnement, à savoir:

- Le *Commissaire aux comptes*, qui est complètement indépendant de l'OIT, vérifie l'efficacité des procédures financières, le système de comptabilité, les mécanismes internes de contrôle financier et la gestion de l'Organisation en général. Les actuels commissaires aux comptes, qui dépendent du National Audit Office du Royaume-Uni, consacrent à l'OIT cinq années de travail par période biennale. Le coût pour l'OIT sera de 670 770 dollars pour la période 2004-05.
- Le *Bureau de l'audit interne et du contrôle* (IAO), organisme de contrôle indépendant, a été créé en vertu de l'article 30 d) du Règlement financier. Par le biais d'audits, d'inspections et d'investigations, ce bureau apprécie l'utilité et l'efficacité du système de contrôle interne et de gestion financière et s'assure de la bonne utilisation des fonds. Le chef auditeur interne, secondé par trois auditeurs internes, publie un rapport annuel à l'intention du Conseil d'administration. Les coûts directs s'élèveront à 1 237 836 dollars en 2004-05.
- Le *Bureau de programmation et de gestion* procède à des évaluations dans le cadre approuvé par le Conseil d'administration<sup>10</sup>. Ces évaluations portent sur les programmes focaux et d'autres programmes fondamentaux, sur les projets de coopération technique et les programmes nationaux en matière de travail décent.
- Le *Conseil d'administration* exerce des fonctions de contrôle externe, en particulier par l'intermédiaire de la Commission du programme, du budget et de l'administration et de la Commission de la coopération technique. Outre ses compétences normales en matière de contrôle, le Conseil d'administration examine les principales évaluations qui lui sont soumises.
- Le *Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination* (CCS) regroupe les chefs de secrétariat de toutes les organisations afin de renforcer la coordination et la coopération sur les questions de fond et les problèmes de gestion auxquels est confronté le système des Nations Unies. Le CCS comprend 27 organisations membres (tous les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, l'OMC et les institutions de Bretton Woods). Il est assisté par un secrétariat ainsi que par le Comité de haut niveau sur les programmes et le Comité de haut niveau sur la gestion, qui réalisent des études dans des domaines tels que ceux qui ont été abordés lors de la réunion de juin 2003 du Comité de haut niveau sur la gestion, à savoir la sécurité et la santé du personnel, l'emploi des conjoints, les achats, l'évolution des relations entre financement ordinaire et

<sup>10</sup> Document GB.285/PFA/10.

financement volontaire, les technologies de l'information et de la communication et les traitements et avantages sociaux.

## Conclusions

17. L'OIT est tout à fait favorable à la collaboration au sein du système des Nations Unies. Son Directeur général participe activement au CCS. L'OIT est récemment devenue membre du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) afin de pouvoir influencer, dans l'ensemble du système, sur les priorités en matière de développement. Les structures extérieures de l'OIT sont encouragées à travailler avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et avec d'autres institutions des Nations Unies. L'OIT participe avec enthousiasme au processus DSRP et aux activités menées dans le cadre de la Déclaration du Millénaire. On pourrait citer de nombreux autres exemples, comme l'étude en cours sur la question des achats en commun en dehors du cadre du CCI.
18. Toutefois, comme le montre clairement le présent document, les systèmes de contrôle de l'OIT se suffisent à eux-mêmes. Rien ne prouve que les avantages d'une participation au CCI l'emportent sur les coûts. Le CCI ne prend pas suffisamment en compte la nature tripartite de l'OIT dans ses rapports et recommandations. Le Conseil d'administration n'est pas disposé à consacrer le temps nécessaire à l'examen des rapports du CCI et à la prise de décisions sur la base de ses recommandations.
19. L'Assemblée générale examine actuellement la question de l'avenir du CCI. Elle s'intéresse entre autres à la composition du corps commun et à la désignation des inspecteurs (soit pour réduire leur nombre ou la durée de leur mandat, soit pour renforcer le personnel d'appui), à ses fonctions, pouvoirs et responsabilités (faut-il continuer à inciter les organisations des Nations Unies à prendre des mesures pour donner suite à toutes les recommandations du CCI), à ses modalités de fonctionnement (élaboration d'un cadre stratégique) et aux dispositions administratives, budgétaires et financières (renforcement du rôle du président du CCI).
20. Une réforme du CCI pourrait permettre de corriger ses faiblesses, notamment le ciblage insuffisant des activités, la complexité des recommandations et le caractère bureaucratique du système de suivi. Le CCI pourrait s'engager à tenir davantage compte de la structure tripartite de l'OIT. Il pourrait trouver un créneau stratégique lui permettant de bénéficier d'un véritable avantage comparatif.
21. Lorsque le projet du présent document a été achevé (le 15 octobre), des discussions concernant le CCI étaient en cours par le biais de consultations informelles de la cinquième Commission de l'Assemblée générale. Plusieurs gouvernements ont critiqué le Corps commun d'inspection du point de vue de la qualité des rapports, du temps de préparation nécessaire, des critères et modalités de sélection des inspecteurs, du fonctionnement interne, de l'équilibre entre le nombre d'inspecteurs et le nombre de chercheurs, des coûts de fonctionnement et d'autres aspects. La conclusion qui semble pour l'instant vouloir se dégager de ces discussions est que le Corps commun d'inspection doit être réformé et qu'une réforme serait préférable à une disparition pure et simple. Plusieurs gouvernements ont proposé que l'on demande leur avis aux institutions du système.
22. Lors d'une précédente discussion au sein du Conseil d'administration, au cours de laquelle l'OIT avait envisagé de se retirer du CCI, les membres employeurs et travailleurs et

certaines membres gouvernementaux s'étaient prononcés en faveur de cette initiative<sup>11</sup>. Toutefois, certains Etats Membres ayant fait valoir que l'OIT ne devrait pas affaiblir ses mécanismes de contrôle, la proposition n'a pas été adoptée<sup>12</sup>.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'administration a le choix entre trois options. La première serait de réaffirmer son engagement en faveur du CCI et, en conséquence, de réserver du temps supplémentaire pour examiner les recommandations du CCI et prendre les décisions correspondantes. En outre, il faudrait trouver de nouvelles ressources pour financer les activités de suivi. Mais, compte tenu des problèmes évoqués dans le présent document, ce choix ne serait pas judicieux et équivaldrait en pratique à confier à l'Assemblée générale la responsabilité des rapports entre le CCI et l'OIT. Cette option n'est pas recommandée.
24. La deuxième solution serait d'attendre, pour examiner les rapports entre l'OIT et le CCI, que l'Assemblée générale se soit prononcée sur la réforme de cet organe. Le Conseil d'administration pourrait dans ce cas indiquer au CCI les réformes qu'il juge opportunes. Cette option serait raisonnable mais aboutirait dans la pratique à prolonger l'association entre l'OIT et le CCI car, si l'Organisation décidait ultérieurement de se retirer, elle devrait attendre encore deux ans jusqu'à l'expiration du préavis.
25. La troisième option serait de décider de donner d'ores et déjà un préavis de retrait du CCI qui marquerait le départ du délai de préavis de deux ans. Il serait possible de revenir sur cette décision à tout moment durant les deux années qui suivent. Le Conseil d'administration pourrait procéder à un nouvel examen des rapports entre l'OIT et le CCI vers la fin de ce délai de préavis, à la lumière des enseignements tirés d'une année ou davantage d'application de la réforme. Le Bureau pourrait recevoir l'ordre de travailler de concert avec le CCI pour élaborer des propositions de méthodes de travail satisfaisantes et en établir les coûts et les bénéfices éventuels. Le Conseil enverrait ainsi un message très clair de son insatisfaction vis-à-vis de la situation actuelle tout en laissant ouverte la possibilité de reconsidérer sa position en fonction de ce que l'avenir démontrerait. Cela renforcerait le poids des orientations que le Conseil d'administration pourrait donner sur ce qu'il attend de la réforme du CCI. Le Bureau recommande cette option.
26. Si le Conseil d'administration décidait de fournir des orientations sur la réforme du CCI, le Directeur général considère qu'il pourrait être utile de commencer par des questions concernant les fonctions essentielles de cet organisme, son coût et son utilité:
  - Le rôle du CCI doit-il être basé sur l'«inspection»? Que pourrait apporter ce dernier au mécanisme de contrôle actuel de l'OIT, qui combine audits externes et internes, évaluations, établissement de rapports sur les résultats obtenus et contrôle direct du Conseil d'administration par le biais de son système de commissions.
  - Le CCI devrait-il avoir pour mission de formuler des recommandations à l'intention du Conseil d'administration sur les questions de gouvernance? Est-il bien placé pour tenir compte des caractéristiques particulières de l'OIT? Les coûts d'un système de suivi sont-ils justifiés?
  - Le CCI devrait-il avoir essentiellement une fonction d'information? Le Conseil d'administration voudrait-il recevoir, peut-être une fois par an, des informations sur

<sup>11</sup> Document GB.264/PFA/9, paragr. 44.

<sup>12</sup> Document GB.264/8/3, paragr. 89-102.

des questions clés s'adressant à l'ensemble du système? Pourrait-il tirer ses propres conclusions de ces informations ou devrait-il organiser ses débats autour des recommandations du CCI?

**27. La commission voudra sans doute fournir des orientations sur ce que devraient être le rôle et les fonctions du CCI et recommander au Conseil d'administration de charger le Directeur général:**

- **de donner préavis du retrait de l'OIT du CCI;**
- **de veiller à ce que le Bureau suive de très près le processus de réforme du CCI et collabore avec ce dernier pour mettre au point des propositions de méthodes de travail satisfaisantes;**
- **de présenter un nouveau document sur les rapports entre l'OIT et le CCI avant l'expiration du délai de préavis de deux ans.**

Genève, le 24 octobre 2003.

*Point appelant une décision:*      paragraphe 27.