



Assemblée générale

Distr. générale
18 avril 2001
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Point 116 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection sur la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale ses commentaires sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (JIU/REP/2000/6, A/55/857).

Commentaires du Secrétaire général sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « La délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies »

Observations générales

1. En application de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection (CCI), le Secrétaire général présente ci-après ses commentaires sur le rapport du CCI intitulé « La délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ».

2. Le Secrétaire général se félicite de l'étude menée à bien par le CCI, dont il apprécie hautement les analyses et les jugements sur la politique et la pratique en matière de délégation de pouvoirs, notamment l'analyse de l'effort entrepris pour donner plus d'autorité aux responsables de programmes. Il convient cependant de noter que beaucoup des conclusions et recommandations générales qui figurent dans ce rapport sont déjà dépassées par les événements et qu'un certain nombre de réformes touchant à la délégation de pouvoirs en matière financière semblent avoir été ignorées par les auteurs. Dans certains cas, les recommandations présentées semblent préconiser de nouvelles procédures, différentes de celles que le Secrétaire général a arrêtées dans sa circulaire ST/SGB/1997/1 du 28 mai 1997.

3. Comme exemples d'initiatives que le rapport ne prend pas en compte, on peut citer la budgétisation axée sur les résultats et le travail de révision et d'adaptation des procédures administratives, budgétaires et programmatiques entrepris par le Secrétariat pour accompagner le développement de la nouvelle conception de la gestion à laquelle doit donner naissance la budgétisation axée sur les résultats.

4. Dans sa résolution 53/207 du 18 décembre 1998, l'Assemblée générale a approuvé les modifications apportées aux Règlements et Règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, dont les dispositions s'appliquent aux activités de l'Organisation, toutes sources de financement confondues. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de porter à son attention, par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination, une version révisée des règles pertinentes avant de les promulguer. Les prescriptions découlant des résolutions 53/207 et 54/236 du 23 décembre 1999 et de la décision 54/474 du 7 avril 2000 ont été promulguées dans la circulaire ST/SGB/1997/1.

Commentaires sur les recommandations

Recommandation 1 : Plan d'action global applicable à la délégation de pouvoirs

5. Le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale un plan d'action global où la délégation de pouvoirs n'apparaîtrait plus comme une mesure ponctuelle mais serait le résultat d'une démarche systématique. Une telle démarche devrait, dans une première étape, définir les domaines de responsabilité qui doivent rester la prérogative de l'autorité centrale, par exemple, les grandes orientations de politique, le suivi et le contrôle, et ceux où une délégation

gation de pouvoirs est possible et peut contribuer à un système de gestion plus efficace. Comme indiqué à la section V.A, ce plan devrait comporter, entre autres choses, les éléments énumérés ci-après dans les recommandations 2 à 11.

6. Le Secrétaire général souscrit d'une manière générale à la recommandation 1. Il rappellera cependant qu'il présentait dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/235) plusieurs éléments d'un plan d'ensemble faisant fond sur le dispositif actuel, qui comprend notamment le Système de notation des fonctionnaires (PAS) et le nouveau plan de gestion des programmes. Celui-ci, comme l'annonçait le rapport sur les obligations liées aux responsabilités (A/55/270), est un nouvel instrument institué par le Secrétaire général, au moyen duquel les chefs de département définissent clairement les objectifs qu'ils comptent atteindre et les résultats qu'ils espèrent obtenir. La contribution qu'apportera chacun d'eux à l'Organisation y est énoncée et des indicateurs de résultat mesurables sont fixés pour chaque objectif.

7. Les fondements d'un régime général de responsabilisation ont été exposés dans le rapport du Secrétaire général en date du 5 août 1994 (A/C.5/49/1). Depuis la parution de ce document, les mesures qui y étaient annoncées ont été mises en oeuvre et, le cas échéant, affinées et améliorées. Le rapport du Secrétaire général sur les obligations liées aux responsabilités (A/55/270) analyse l'articulation entre responsabilités, pouvoirs et obligation de rendre des comptes, et explique les éléments constitutifs d'un système de responsabilisation intégré et efficace. On y trouve aussi un bilan des progrès accomplis depuis le rapport de 1994, la présentation des modifications récemment introduites pour améliorer ou compléter les mécanismes de responsabilisation qui existent déjà, et une explication du changement de culture institutionnelle de l'Organisation sur le plan de la politique générale et de la gestion qui permettra d'utiliser efficacement le système général de responsabilisation mis en place.

Recommandation 2 : Formulation claire des politiques et des procédures

8. **Le Secrétaire général devrait prendre des mesures pour assurer la stricte observation des modalités promulguées des textes administratifs (ST/SGB/1997/1 et 2), afin non seulement de garantir une formulation claire des procédures et des instructions, mais aussi pour éviter des contradictions entre les textes. La publication de textes administratifs ayant force obligatoire devrait se faire exclusivement par des moyens conformes aux procédures prescrites, c'est-à-dire au moyen de circulaires du Secrétaire général ou d'instructions administratives du Secrétariat. Les modifications apportées aux textes administratifs, ou l'annulation de ces textes, devraient être publiées dans un autre document administratif de même niveau ou de niveau supérieur, portant amendement ou révision du document initial (voir A/55/857, par. 55 à 61).**

9. Selon le paragraphe 60 du rapport, les principes clairs qui doivent régir la publication des textes administratifs ne sont pas toujours respectés. Il est regrettable qu'une telle affirmation ne soit pas appuyée sur des exemples précis. Le Secrétaire général ne connaît aucun cas d'infraction aux instructions administratives et à sa circulaire ST/SGB/1997/1 et 2. Les modalités de promulgation, d'amendement et d'abrogation des textes administratifs sont scrupuleusement respectées. On fait bien attention à ce que les projets de textes administratifs soient strictement conformes aux politiques établies.

10. Le problème particulier signalé au paragraphe 61 du rapport, à propos des dispositions finales de la circulaire ST/AI/1999/1, est un événement ponctuel qui tient au fait que la préparation d'une instruction administrative générale sur les primes de rapatriement n'était pas achevée au moment de la promulgation de la circulaire en question. Ce genre de situation est inévitable lorsque l'on passe d'un système de promulgation à un autre.

Recommandations 3 : Mise à jour de la délégation de pouvoirs relative à l'administration du Statut et du Règlement du personnel

11. **Le Secrétaire général devrait revoir les dispositions de la circulaire ST/SGB/151 du 7 janvier 1976 concernant l'administration du Statut et du Règlement du personnel, en les adaptant si nécessaire à la situation actuelle. Le Secrétariat devrait ensuite publier une instruction administrative générale sur la délégation de pouvoirs concernant l'administration du Statut et du Règlement du personnel, afin de donner une expression claire des conditions présentes (ibid., par. 57 à 61).**

12. Le Secrétaire général reconnaît qu'il faut réviser et mettre à jour les dispositions de la circulaire ST/SGB/151 et préparer une instruction administrative détaillée de portée générale sur la délégation de pouvoirs pour l'administration du Statut et du Règlement du personnel. Cela sera fait lorsque l'Assemblée générale aura achevé l'examen des propositions présentées dans le rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253).

Recommandation 4 : Publication d'une version révisée du Règlement financier et des règles de gestion financière

13. **Le Secrétaire général devrait être prié de publier d'urgence une version révisée du Règlement financier et des règles de gestion financière afin d'y incorporer les révisions pertinentes du Règlement approuvées par l'Assemblée générale et, le cas échéant, de mettre à jour les règles de gestion financière. Dans ce contexte, le Secrétaire général, dans un souci de cohérence, devrait examiner d'autres textes administratifs qui pourraient comporter des dispositions incompatibles avec les règles de gestion financière. À l'avenir, s'il s'avérait nécessaire d'amender telle ou telle règle, la modification devrait être effectuée sous forme d'amendement ou de révision du document où figure le texte de base du Règlement et des Règles (ibid., par. 62 à 68).**

14. Le Secrétaire général prend note de cette recommandation. Le Secrétariat est en voie de réviser en profondeur le Règlement financier et les règles de gestion financière. Une version révisée de toutes ces dispositions sera publiée en 2001.

Recommandation 5 : Instauration d'une culture institutionnelle de clarté, de transparence et de communication

15. **Le Secrétaire général devrait être encouragé à prendre de nouvelles mesures afin d'instaurer dans tout le Secrétariat une « culture institutionnelle » de clarté, de transparence et de communication, en tenant compte des considérations développées à la section V.B du présent rapport (ibid., par. 69 et 70).**

16. Le Secrétaire général prend note avec plaisir de cette recommandation et souligne que des mesures tendant à l'instauration dans tout le Secrétariat d'une

« culture institutionnelle » de clarté, de transparence et de communication dans tout le Secrétariat étaient intégrées dans la stratégie de gestion des ressources humaines.

Recommandation 6 : Délivrance de lettres individuelles de délégation

17. **En plus de la délégation générale de pouvoirs qui pourrait être incorporée au Règlement du personnel, aux règles de gestion financière ou aux règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, ainsi qu'aux circulaires du Secrétaire général relatives à l'organisation du Secrétariat, le Secrétaire général devrait édicter une disposition exigeant que toute délégation de pouvoirs à des individus fasse l'objet d'un ordre de délégation individuel (sous forme de contrat, de lettre ou de document) définissant clairement les pouvoirs conférés et comportant au minimum les éléments suivants :**

- a) **Indication de la source originale des pouvoirs délégués;**
- b) **Description des pouvoirs faisant l'objet de la délégation, assortie d'objectifs clairs et cohérents;**
- c) **Toute restriction imposée aux pouvoirs délégués, y compris toute restriction à la délégation secondaire desdits pouvoirs;**
- d) **Indication, le cas échéant, de toute délégation de pouvoirs antérieure ayant fait l'objet d'une révision ou d'une annulation;**
- e) **Date à laquelle la délégation de pouvoirs doit prendre effet et durée de cette délégation;**
- f) **Afin d'assurer un suivi approprié, indication détaillée des rapports à présenter par le bénéficiaire de la délégation de pouvoirs, en vertu de l'obligation découlant de la délégation (volume des rapports, leur fréquence et autres aspects, plus particulièrement en ce qui concerne les relations entre les bureaux hors Siège et le Siège) (ibid., par. 75 à 77).**

18. Le Secrétaire général pense lui aussi que les délégations de pouvoirs devraient être d'ordre général et organisées par des circulaires et des instructions administratives. Les pouvoirs principaux délégués aux responsables de programmes sont énoncés dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1997/5, qui a pour objet de fixer l'organigramme du Secrétariat et de faire apparaître l'enchaînement des délégations de pouvoirs. Il est indubitable que la délégation de pouvoirs se pratique bel et bien au Secrétariat. Il suffirait d'amender les règlements applicables si l'on devait en élargir la structure actuelle.

19. Le Secrétaire général n'oublie pas que les directeurs de programme qui ont à rendre compte de la manière dont ils assument leurs fonctions doivent avoir la maîtrise de leurs ressources humaines et financières, disposer de données précises et actualisées sur les moyens qui leur sont alloués et bénéficier au besoin de services de formation. À cet égard, le Secrétaire général délègue aux chefs de département et chefs des bureaux extérieurs, par l'entremise du Secrétaire général adjoint à la gestion, les pouvoirs nécessaires à la gestion financière. Lorsqu'une telle délégation de pouvoirs est accordée, elle est accompagnée d'explications claires sur sa portée, sur les résultats attendus et sur la manière dont ces résultats seront contrôlés. Les chefs de département et les cadres supérieurs sont responsables au premier chef du bon usage des pouvoirs ainsi délégués. Le Département de la gestion est chargé de suivre

la manière dont s'exerce cette autorité et d'aider le personnel à en user convenablement. Le cas échéant, le niveau d'autorité d'un fonctionnaire peut être réduit ou la délégation de pouvoirs carrément supprimée.

Recommandation 7 : Renforcement de l'autonomie et de la capacité d'intervention des cadres

20. **En plus de la formation générale proposée à l'ensemble des fonctionnaires du Secrétariat, les cadres auxquels des pouvoirs doivent être conférés en vertu d'une délégation de pouvoirs devraient bénéficier d'une formation et d'une mise au courant ciblées, ainsi que de services d'appui appropriés fournis par le personnel placé sous leur supervision directe ou par des services « communs » dans les lieux d'affectation où il existe plus d'un service organique. Le Secrétaire général devrait en outre inviter les services administratifs centraux, notamment le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité à veiller à ce que les cadres soient assurés d'obtenir, sur leur demande, des conseils complémentaires sur l'application et l'interprétation correctes des règlements, règles et instructions administratives concernant la gestion financière, la gestion du personnel et la planification des programmes, de manière à renforcer les compétences gestionnaires et la responsabilisation (A/55/857, par. 78 et 79).**

21. Le Secrétaire général souscrit à l'idée centrale de la recommandation 7. Cependant, la référence à la formation générale offerte « aux cadres auxquels des pouvoirs doivent être conférés en vertu d'une délégation de pouvoirs » manque de clarté. Elle donne l'impression regrettable que les délégations de pouvoirs ne sont pas soumises à un bon encadrement. Le Secrétaire général est d'avis que, lorsqu'un système fonctionne comme il doit le faire, les pouvoirs sont automatiquement délégués selon les règles applicables. Il s'ensuit qu'un fonctionnaire reçoit automatiquement à sa nomination délégation de pouvoirs pour certaines décisions, comme il ressort clairement de la circulaire ST/SGB/1997/5 et des instructions administratives ST/AI/234/Rev.1 et Amend.1, et ST/AI/1999/1.

Recommandation 8 : Accès à l'information

22. **Le Secrétaire général devrait faire tous les efforts possibles afin d'optimiser le fonctionnement du Système intégré de gestion (SIG) et de l'Intranet aussi bien au Siège que dans les bureaux hors Siège, de manière à garantir à tous les gestionnaires la possibilité d'avoir accès à tout moment et en temps réel aux informations dont ils ont besoin pour exercer correctement les pouvoirs qui leur ont été délégués (A/55/857, par. 81).**

23. Le Secrétaire général souscrit à cette recommandation et reconnaît que tous les cadres de l'Organisation, quel que soit leur niveau, doivent avoir en permanence et immédiatement, accès aux informations dont ils ont besoin. Le SIG a été mis au point pour répondre à un besoin d'information en matière de ressources humaines et financières. Il est maintenant appliqué dans les principaux lieux d'affectation où, par sa conception même, il favorise la discipline administrative et encourage la responsabilisation. À ce propos, le Secrétaire général fait observer que l'on s'emploie à donner accès au SIG aux missions de maintien de la paix, et que l'on a déjà bien avancé.

24. Le Système intégré d'information sur les réunions et la documentation comprend un module de surveillance des programmes, dispositif intégré de suivi des résultats appuyé sur l'Intranet, qui améliore la qualité et la ponctualité des contrôles et intègre davantage les fonctions de planification et de supervision des programmes. Ce système renforce le sens des responsabilités de ceux qui ont à répondre des réalisations en leur donnant périodiquement des renseignements à jour sur l'état d'avancement de leur travail. Grâce aussi à l'Internet et aux autres techniques de gestion de l'information, on aura l'occasion de mieux assurer encore la diffusion des informations sur la gestion et sur la réalisation des programmes.

Recommandation 9 : Suivi

25. **Le Secrétaire général devrait veiller à ce que les services administratifs centraux conservent une capacité permanente de suivi qui leur permette d'évaluer les progrès accomplis et de détecter d'éventuelles déficiences dans la manière dont les cadres exercent les pouvoirs qui leur ont été confiés. À cette fin, il est indispensable de mettre en place des moyens et des systèmes d'information appropriés, et de développer la coopération avec les mécanismes de contrôle concernés (ibid., par. 82 à 84).**

26. La réforme de la gestion des ressources humaines que propose le Secrétaire général prévoit le renforcement des fonctions de contrôle du Bureau de la gestion des ressources humaines. À cette fin, il est prévu d'élaborer et d'instituer un système informatisé de suivi, relié au plan d'action des départements en matière des ressources humaines. La mise au point d'un système automatisé de recrutement, d'affectation et de promotion facilitera également les fonctions de contrôle et d'établissement des rapports du Bureau.

Recommandation 10 : Mesure des résultats et instauration d'un système de responsabilisation

27. **Les efforts entrepris par le Secrétaire général pour mettre en place un système général de responsabilisation – sans lequel la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources financières et humaines ne pourrait se développer – devraient reposer sur les principes suivants :**

a) **Fourniture aux cadres de tout l'appui, de toutes les informations et de tous les conseils dont ils ont besoin pour s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées, notamment en ce qui concerne leurs relations avec leurs subordonnés et le règlement d'éventuelles divergences;**

b) **Existence de mécanismes adéquats d'évaluation des résultats obtenus par les fonctionnaires auxquels des pouvoirs ont été délégués, et renforcement des mécanismes d'application prévus pour traiter d'éventuelles défaillances;**

c) **Indicateurs de résultat assortis de mesures garantissant que les résultats médiocres et la non-observation des programmes de travail ou des principes, règlements et règles de l'Organisation sont pris en compte dans l'évaluation du comportement professionnel des cadres, l'organisation de leurs carrières et les décisions quant à l'étendue des pouvoirs qui peuvent leur être délégués (ibid., par. 85 à 91).**

28. Le Secrétaire général souscrit au principe qui inspire la recommandation 10 mais regrette que celle-ci donne l'impression qu'il n'existe actuellement aucun sys-

tème. Au contraire, dans son rapport sur les obligations liées aux responsabilités (A/55/270), il a en fait non seulement présenté le système et l'encadrement déjà en place mais proposé aussi la définition d'une série plus générale de principes, ceux que le rapport énumérait déjà.

29. Le Secrétaire général continuera de veiller à ce que le système de responsabilisation expliqué dans le rapport reste efficace. Il s'intéresse sérieusement à l'élaboration et à la mise en place d'un système général de responsabilisation des cadres. Le Système de notation des fonctionnaires, maintenant appliqué à l'échelle de tout le Secrétariat, est complété par le Plan de gestion du programme, qui prévoit des indicateurs de résultat en matière de programmation et de gestion des ressources humaines et financières. Le Bureau de la gestion des ressources humaines suit également l'évolution des ressources humaines dans le contexte des plans d'action des départements.

30. Le Système de notation des fonctionnaires est le principal outil de contrôle grâce auquel les responsables peuvent instaurer des relations de travail transparentes avec leurs subordonnés, définir les normes de qualité, les objectifs et les résultats et évaluer la qualité du travail au regard des prévisions. Il évalue le travail des gestionnaires au point de vue de la mise en valeur des compétences de leurs subordonnés et de celui de la diversité culturelle et sexuelle. Un certain nombre de mécanismes de suivi ont été mis en place pour veiller au respect des règles, à la responsabilisation des fonctionnaires et à la constance de leurs résultats : il y a les comités mixtes de suivi, les comités mixtes de contrôle personnel/Administration au niveau des départements et au niveau mondial, le contrôle constant qu'exerce le Bureau de la gestion des ressources humaines et l'examen annuel auquel procède le Comité directeur pour la réforme sous la présidence de la Vice-Secrétaire générale. Un certain nombre de programmes de formation à la gestion axée sur les résultats ont également été offerts. Pour ce qui est des comportements professionnels peu satisfaisants, l'instruction administrative relative au Système de notation des fonctionnaires (STA/AI/1999/14) a été modifiée pour permettre aux directeurs de programme d'aborder la question de façon plus systématique.

31. Un projet pilote de rapports de gestion axés sur un critère central a été lancé par l'Administration. Il devrait fournir aux directeurs de programme des informations de gestion leur permettant de prendre des décisions éclairées, et faciliter le contrôle de la gestion. Pour les indices de résultats concernant le personnel, le nouveau système s'appuie sur le Plan d'action en matière de ressources humaines et sur les autres améliorations apportées aux applications actuelles du SIG. Des indicateurs de résultat ont été définis dans cette optique pour s'intégrer dans le système, essentiellement à partir des données du SIG. Ce dispositif sera mis à la disposition des responsables de programme sur l'Intranet.

32. Une autre mesure a renforcé considérablement le régime de responsabilisation des fonctionnaires de haut rang, c'est la récente institution du Groupe du suivi des responsabilités par circulaire ST/SGB/2000/14 du 23 octobre 2000. Il s'agit de renforcer les mécanismes de responsabilisation au Secrétariat et de conseiller le Secrétaire général dans cette matière.

Recommandation 11 : Consultations avec les représentants du personnel

33. **Le Secrétaire général devrait veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans la plus large mesure possible, des vues et suggestions du personnel et à ce que des**

consultations approfondies et utiles aient lieu avec les représentants du personnel dans le contexte du système de communication renforcé du Secrétariat (A/55/857, par. 92).

34. Le Secrétaire général pense lui aussi qu'il faut ménager des consultations de fond étendues avec les représentants du personnel mais souligne que ce dialogue doit être constructif et axé sur la solution des problèmes.
