

**OBLIGATION REDDITIONNELLE, AMÉLIORATION DE
LA GESTION ET CONTRÔLE DANS LE SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

Première partie. Aperçu général et analyse

Etabli par

***Andrzej Abraszewski
Richard Hennes
Kahono Martohadinegoro
Khalil Issa Othman***

Corps commun d'inspection



**Genève
1995**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Sigles.....		5
RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....		6
I. INTRODUCTION.....	1 - 13	11
II. SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE.....	14 - 63	17
A. Vérification interne des comptes.....	18 - 30	19
B. Évaluation interne.....	31 - 36	23
C. Services de gestion, inspection et investigations.....	37 - 52	25
D. Trouver le juste équilibre.....	53 - 63	30
III. SYSTÈMES DE GESTION.....	64 - 97	37
A. Contrôles internes.....	65 - 79	37
B. Informatique.....	80 - 97	43
IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	98 - 126	49
A. Perfectionnement et formation du personnel d'encadrement.....	107 - 115	52
B. Programmes d'amélioration de la gestion.....	116 - 126	55
V. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET GESTION DES PERFORMANCES : GESTION INTÉGRÉE DU CHANGEMENT.....	127 - 161	58
VI. ACTIVITÉS INTERORGANISATIONS.....	162 - 177	74
VII. ORGANES DE CONTRÔLE EXTERNE DE L'ENSEMBLE DU SYSTÈME.....	178 - 215	79
VIII. ORGANES DIRECTEURS RESPONSABLES DU CONTRÔLE.....	216 - 245	88
A. Activités de contrôle des organes directeurs....	217 - 230	88
B. Établissement de rapports et évaluation externe.....	231 - 245	92

SIGLES

ACCIS	Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (remplacé par le CCSI)
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles
CCSI	Comité de coordination des systèmes d'information
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUEH (HABITAT)	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
CPC	Comité du programme et de la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
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
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au cours des années 90, période marquée par des bouleversements politiques, économiques et sociaux extraordinaires sur la scène internationale, les organismes des Nations Unies se sont vu confier de nouvelles fonctions et tâches d'une importance cruciale. Tout en continuant à assumer leurs fonctions traditionnelles de négociation, de normalisation, de recherche et de coopération pour le développement, il leur a soudain fallu entreprendre de nouveaux programmes opérationnels complexes, parmi lesquels des missions de rétablissement et de maintien de la paix et des missions spéciales de grande envergure, de vastes opérations humanitaires de plus en plus nombreuses, des programmes d'action énergiques à l'échelle planétaire dans bien d'autres domaines essentiels comme l'environnement, la lutte contre le Sida et la défense des droits de l'homme et des programmes de coopération pour le développement remaniés et beaucoup mieux adaptés aux besoins partout dans le monde.

Pour que le système des Nations Unies puisse s'acquitter de ces nouvelles tâches, les ressources mises à sa disposition ont été considérablement augmentées (en l'espace de trois ans à peine, de 1991 à 1993, les dépenses de l'ensemble du système sont passées de quelque 9 milliards 400 millions de dollars des États-Unis à près de 12 milliards 800 millions de dollars). Les pays donateurs comme les pays bénéficiaires ont demandé avec de plus en plus d'insistance que ces nouveaux programmes, et en fait tous les programmes de toutes les organisations internationales, soient d'une efficacité optimale et donnent lieu au moins de gaspillage possible. Cette obligation de résultat est d'autant plus forte que nombre des nouveaux programmes présentent un caractère d'urgence absolue. De plus, les aléas de la conjoncture économique dans tous les pays font que les ressources publiques disponibles pour financer les programmes internationaux sont fortement réduites et la concurrence avec les autres organisations qui assurent elles aussi l'exécution de ces programmes à travers le monde devient plus vive.

Le respect de l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et les activités de contrôle n'ont jamais fait l'objet d'une analyse approfondie au sein du système des Nations Unies. Vu les pressions exercées sur les organisations pour que, comme on l'a vu plus haut, elles se soucient davantage de leur performance, les nouvelles initiatives prises dans plusieurs d'entre elles et les améliorations réclamées de tous côtés, le moment semble particulièrement bien choisi pour entreprendre cette analyse. En bref, il est, semble-t-il, de plus en plus urgent que les organisations démontrent clairement qu'elles utilisent leurs ressources de façon judicieuse et que leurs programmes répondent bien aux besoins car l'on exige d'elles désormais qu'elles soient extrêmement performantes et les pressions exercées dans ce sens ne feront sans doute que s'intensifier.

On trouvera dans le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) une analyse (dans la première partie) et des données comparatives (dans la deuxième partie) sur la mosaïque d'initiatives prises par les organismes des Nations Unies pour faire respecter l'obligation redditionnelle, améliorer la gestion et assurer un contrôle. Il s'agit uniquement d'une première étude destinée à servir de point de départ. Il n'existe pas de modèle universellement applicable. Même si les Inspecteurs engagent tous les organismes à prendre deux mesures fondamentales (voir plus loin les recommandations 1 et 9), il appartient à chacun de mettre au point ses propres mécanismes et de définir ses propres

perspectives en fonction des besoins qui sont les siens et de sa situation particulière. En élaborant le présent rapport, les Inspecteurs ont voulu toutefois dresser un tableau récapitulatif des relations théoriques et pratiques, des structures, des tendances communes, des initiatives et des mesures envisageables pour aider à renforcer l'obligation redditionnelle, à améliorer davantage la gestion et à assurer un contrôle plus rigoureux dans le cadre d'un processus qui doit devenir permanent.

Une approche stratégique et intégrée. Dans tous les organismes, les services qui s'occupent du respect de l'obligation redditionnelle, de l'amélioration de la gestion et du contrôle et les mécanismes correspondants ont été mis en place, petit à petit, au fil des années. Il se peut donc qu'il y ait des lacunes et des chevauchements, mais de plus, les changements rapides qui caractérisent la période actuelle font que des pressions concurrentes s'exercent pour qu'une action soit entreprise dans tous les domaines visés dans le présent rapport. Les organisations doivent instaurer un nouveau climat au sein de leur administration et établir de nouveaux mécanismes de gestion pour rationaliser les activités et faire en sorte que les gestionnaires et tous les autres fonctionnaires aient à répondre en permanence de leur action ainsi que des résultats et incidences des programmes suivant des procédures claires et équitables. Cette "gestion du changement" représente une tâche terriblement ardue et ardue mais beaucoup d'organisations ont mis en place ou sont en train de mettre en place des mécanismes de planification stratégique et de gestion de la performance pour renforcer l'obligation redditionnelle et utiliser au mieux les maigres ressources dont elles disposent (par. 127 à 161).

RECOMMANDATION 1. Chaque organisation devrait créer un service central unique qui, placé sous l'autorité du chef du secrétariat, se consacrerait à la planification stratégique et à la gestion de la performance et veillerait au respect de l'obligation redditionnelle et à l'amélioration de la gestion dans un souci d'efficacité optimale. Ce service devrait centraliser les différentes tâches et responsabilités en matière de gestion mises en évidence dans le présent rapport et jouer dans ce domaine un rôle de catalyseur afin de donner plus de souplesse à l'organisation et de renforcer sa capacité d'adaptation, c'est-à-dire gérer le changement. Il devrait également s'occuper des questions qui se posent actuellement en matière de gestion comme "la sous-traitance", la décentralisation/délégation de pouvoirs, la recherche de méthodes et pratiques de référence ("benchmarking"), la compétitivité, et notamment la réduction des ressources financières et des effectifs ("downsizing") imposée par la conjoncture (par. 145 à 161).

Services de contrôle interne. Pour exercer les fonctions de contrôle la plupart des organismes des Nations Unies s'en sont remis pendant longtemps à de petits services internes de vérification des comptes auxquels sont venus s'ajouter, ces dernières années, des services d'évaluation encore plus petits. Les activités de gestion font l'objet de contrôles limités; quant aux inspections in situ des opérations des différents services et aux enquêtes sur les gaspillages et les abus, elles ont été peu nombreuses. Dans les petites organisations, pratiquement aucune de ces fonctions n'est encore assurée, alors que, dans les plus grandes, il peut y avoir jusqu'à une demi-douzaine de petits services de contrôle. Ces services permettent aux organisations de réduire sensiblement le coût de leurs activités et de parvenir à un bien meilleur rapport coût-avantages. Or, les 272 postes d'administrateur et de fonctionnaire

de rang supérieur que compte l'ensemble des services de contrôle interne du système des Nations Unies et pour lesquels les organisations dépensent chaque année 40 millions de dollars des États-Unis représentent à peine actuellement 0,5 % environ du total des effectifs du système, et les titulaires de ces postes doivent contrôler chacun, en moyenne, quelque 47 millions de dollars sur l'ensemble des dépenses annuelles du système (par. 14 à 52).

RECOMMANDATION 2. Chaque organisation devrait examiner attentivement le poids respectif et les capacités de ses services de contrôle interne X services de vérification des comptes, services d'évaluation, unités administratives chargées des services de gestion ainsi que de l'analyse et de la réforme de la gestion, services d'inspection et/ou d'investigation -, étudier en permanence les moyens de les regrouper, de les renforcer et de mieux les appuyer, et en évaluer et en améliorer régulièrement l'efficacité (par. 53 à 63).

Systèmes de gestion. Dans la plupart des organisations, des systèmes de contrôle interne fonctionnent depuis de nombreuses années et on a souvent considéré qu'ils allaient de soi. Actuellement, cependant, ces organisations ont, dans leur grande majorité, entrepris de réévaluer et de moderniser leurs systèmes de contrôle interne pour parvenir à plus d'efficacité et d'efficience et faire en sorte que l'obligation redditionnelle soit mieux respectée. En outre, presque toutes se sont activement employées à informatiser les systèmes administratifs et à automatiser les travaux de bureau. Quoi qu'il en soit, à quelques exceptions près, les organisations n'ont pas encore tiré parti des possibilités dynamiques qu'offre l'informatique moderne (en constants progrès) pour développer les fonctions essentielles de mise en commun de l'information, améliorer les systèmes de prise de décision concernant les programmes, analyser et restructurer le flux de travail et la productivité et améliorer les programmes de fond prioritaires (par. 64 à 97).

RECOMMANDATION 3. Chaque organisation devrait veiller à avoir des systèmes de contrôle interne intégrés et dynamiques et devrait, notamment, donner des directives précises et prendre des mesures en ce qui concerne l'obligation redditionnelle personnelle, la responsabilité financière et les normes de conduite des fonctionnaires (par. 67, 73 à 78).

RECOMMANDATION 4. Il est nécessaire que chaque organisation définisse une stratégie globale à l'égard des systèmes d'information afin d'utiliser efficacement l'informatique pour exécuter ces programmes de fond, améliorer ses systèmes de prise de décisions concernant la gestion et les programmes et analyser attentivement et rationaliser ses processus et ses méthodes de travail (par. 90 à 97).

Gestion des ressources humaines. Les organismes des Nations Unies commencent, lentement, à adopter des programmes de gestion des ressources humaines pour utiliser au mieux leurs ressources en personnel qui constituent à la fois leur principale source de dépenses et leur principal atout. On reconnaît de plus en plus qu'il est essentiel d'exiger des gestionnaires qu'ils répondent des ressources humaines qui leur sont confiées et de faire en sorte d'améliorer la formation à la gestion. Après des années de passivité, beaucoup d'organisations sont en train d'appliquer ou de mettre au point des programmes de formation et de perfectionnement des cadres assez poussés et plusieurs ont recours à des services et techniques d'amélioration des méthodes de gestion pour

encourager l'innovation et une productivité accrue dans l'ensemble de l'organisation (par. 98 à 126).

RECOMMANDATION 5. Les organisations devraient tout faire pour renforcer leurs programmes de formation et de perfectionnement des cadres car il s'agit là d'un investissement essentiel pour mettre en valeur leurs ressources humaines et pour être plus performantes dans l'avenir; elles devraient aussi appuyer de leur mieux les unités administratives chargées d'analyser et d'améliorer la gestion et les autres initiatives visant à renforcer la culture de gestion de l'organisation et à mettre à profit les talents et les idées de l'ensemble du personnel afin d'améliorer sans cesse leur fonctionnement (par. 109 à 111, 121 à 126).

Activités interorganisations. Au cours de la période récente les organes interorganisations ont beaucoup contribué aux efforts entrepris pour renforcer l'obligation redditionnelle et améliorer la gestion et le contrôle dont il est question dans le présent rapport. Ils jouent un rôle particulièrement important pour ce qui est de promouvoir un brassage d'idées fécond, d'analyser "les meilleures pratiques" et de rechercher systématiquement les domaines dans lesquels une coordination et une harmonisation sont possibles (par. 162 à 177).

RECOMMANDATION 6. Les organisations devraient encourager et appuyer sans réserve les efforts entrepris récemment par les organes interorganisations pour renforcer l'obligation redditionnelle et améliorer la gestion et le contrôle, d'abord parce que ces organes peuvent contribuer à améliorer la performance et à renforcer la cohésion du système des Nations Unies mais aussi en raison de l'intérêt qu'ils présentent en tant qu'"associations professionnelles" et que réseaux facilitant l'organisation des carrières pour les gestionnaires et le personnel des services de contrôle des organismes des Nations Unies (par. 165 à 168).

Organes de contrôle externe de l'ensemble du système. Pour ce qui est de la dotation en effectifs comme du mode de financement, les arrangements varient beaucoup selon les organes. Ceux-ci disposent de ressources modestes (soit au total par an environ 137 années de travail d'administrateur et de fonctionnaire de rang supérieur compte tenu à la fois du personnel employé à temps complet et du personnel employé à temps partiel, la part des dépenses annuelles du système à contrôler par année de travail se chiffrant à quelque 93 millions de dollars des États-Unis); leurs mandats sont différents mais il arrive qu'ils se recoupent. Ils doivent, les uns et les autres, faire en sorte que les États Membres soient pleinement et très précisément informés de l'efficacité tant des programmes et activités des organismes des Nations Unies que des mécanismes qu'ils ont mis en place au plan interne pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et assurer un contrôle. Il est donc indispensable que les organes externes chargés de contrôler l'ensemble du système travaillent ensemble en étroite collaboration (par. 178 à 215).

RECOMMANDATION 7. Dans le cadre du mandat et des attributions qui leur ont été confiés, les organes de contrôle externe de l'ensemble du système devraient mieux s'informer de leurs programmes de travail, conclusions et recommandations respectifs, et, si nécessaire, institutionnaliser cette mise en commun de l'information. Chacun de ces organes devrait proposer plus souvent aux autres d'entreprendre des études et des évaluations complémentaires (par. 182 et 183).

Organes directeurs responsables du contrôle. Les organes directeurs des organismes des Nations Unies ont été mis en place il y a longtemps pour assumer les fonctions d'assemblée politique. Récemment, ils ont fait l'objet de critiques; on leur a reproché leur inaptitude à exercer le contrôle et à prendre les décisions qu'imposent, au quotidien, les programmes opérationnels de plus en plus urgents menés à travers le monde. Quelques progrès ont été faits en ce qui concerne l'établissement des rapports de fond sur les résultats des programmes, et pour les analyses il est fait davantage appel à des experts extérieurs. Mais dans leurs rapports, les secrétariats ne fournissent toujours pas d'informations ni d'analyses régulières, transparentes et synthétiques au sujet des résultats des programmes et de leur impact, des améliorations et des initiatives en matière de gestion et des activités de contrôle. Il est nécessaire que les organes directeurs responsables du contrôle procèdent à un examen plus méthodique et plus critique des activités afin de définir les grandes orientations à suivre dans un environnement beaucoup plus complexe (par. 216 à 245).

RECOMMANDATION 8. Il importe que les organes directeurs responsables du contrôle affirment beaucoup plus nettement et systématiquement le rôle directeur qui est le leur et réclament un renforcement de l'obligation redditionnelle, une meilleure performance et une amélioration du contrôle et la mise en place de systèmes de saine gestion dans les organisations. Il leur faut ensuite faire la preuve de leur détermination en donnant des directives plus claires aux secrétariats, en se concentrant davantage sur la performance et les résultats, en contrôlant de façon plus systématique la suite donnée aux décisions de politique générale prises antérieurement et enfin, en faisant réaliser des études à l'extérieur et en dialoguant avec les clients des organisations pour faire en sorte que les programmes soient plus transparents et répondent mieux aux besoins et qu'il soit mieux rendu compte de leur exécution (par. 222 à 230, 238 à 245).

RECOMMANDATION 9. Chaque organisation devrait soumettre tous les ans au principal organe directeur responsable du contrôle un rapport de synthèse concis sur l'ensemble des questions traitées dans le présent rapport en faisant appel, pour son élaboration, au service de planification stratégique qu'il est recommandé de créer (voir plus haut la recommandation 1). Enfin, l'établissement de ce rapport périodique permettrait d'attirer l'attention sur les tâches prioritaires que sont la pratique d'une bonne gestion, le respect de l'obligation redditionnelle et l'exercice d'un contrôle; il peut également aider les organisations à gérer le changement de façon dynamique et à triompher des obstacles qu'elles ne manqueront pas de rencontrer demain dans le cadre de leurs activités (par. 235 à 237).

I. INTRODUCTION

"...the concern with capacity and performance reaches its highest peak when draft programmes and budgets are discussed and seems to evaporate when reports on the execution of the approved programmes are reviewed.

...This dichotomy between the concentration on programme elaboration and budgeting on the one hand, and the neglect of programme execution, on the other, is in itself one of the major causes of the shortfall of the performance of the system."

(... c'est surtout au stade de l'étude des projets de programmes et des budgets que l'on se préoccupe de la capacité et de la performance, mais lors de l'examen des rapports sur l'exécution des programmes approuvés, on ne semble plus guère se soucier de ces questions.

... Cette dichotomie entre l'élaboration et la budgétisation des programmes sur lesquelles on se concentre et leur exécution dont on se désintéresse est en soi l'une des principales causes de la piètre performance du système.)

Madhi Elmandjra. The United Nations system:
An analysis, 1973¹

"Tous ont reconnu que le système des Nations Unies se trouvait actuellement aux prises avec un problème majeur...

... Les chefs de secrétariat des organismes responsables des activités opérationnelles ont souligné que ces activités, bien que susceptibles d'être améliorées, étaient d'une efficacité reconnue. Les accusations de gaspillage, d'inefficacité, de chevauchement des activités, etc., portées contre ces organisations sont souvent sans fondement, mais il faut fournir des preuves claires pour réfuter ces accusations.

... Le CAC reconnaît également qu'il lui appartient d'améliorer l'image des Nations Unies de manière à donner aux gouvernements et au public toutes assurances qu'il s'agit bien d'un mécanisme efficace et dynamique adapté aux grands problèmes qui préoccupent la communauté internationale."

Comité administratif de coordination (CAC), 1982²

¹ Mahdi Elmandjra, The United Nations system: An analysis, Faber and Faber, Londres, 1973, p. 228 et 229.

² "Coopération et coordination internationales dans le cadre du système des Nations Unies : Rapport d'ensemble annuel du CAC pour 1981/82", document de l'Organisation des Nations Unies E/1982/4 du 18 mai 1982. Par. 16, 18 et 72.

"Changer ou disparaître"

*Remarque faite par un haut fonctionnaire du système des Nations Unies aux Inspecteurs à propos de l'exécution des activités opérationnelles et des défis à relever à cet égard, 1992*³

1. Les différentes déclarations rapportées ci-dessus, qui ont été faites, chacune, à dix ans d'intervalle, montrent l'évolution qui s'est produite dans le système des Nations Unies (et dans presque tous les gouvernements et organismes publics) où après s'être soucieé surtout, dans les années 70, de la planification et de l'élaboration des programmes, on a mis l'accent dans les années 80 sur le besoin d'efficacité puis, dans les années 90, sur la nécessité pour les organisations d'enclencher un processus de transformation dynamique afin de pouvoir survivre.

2. Au cours de la décennie écoulée, les organismes directeurs, la haute administration et les organes de contrôle externe et interne du système des Nations Unies se sont employés à résoudre les problèmes soulevés par l'exécution et l'évaluation des programmes. Les progrès ont été assez réguliers, quoique souvent lents. Mais, dans la plupart des cas, les ressources consacrées aux mécanismes mis en place aux fins du respect de l'obligation redditionnelle, de l'amélioration de la gestion et du contrôle ainsi qu'aux nouvelles approches ont été limitées.

3. Le CCI, pour sa part, demande depuis longtemps qu'un rang de priorité plus élevé soit accordé aux études sur l'exécution des tâches et les résultats obtenus, faisant valoir que, sans cet élément essentiel, le cycle de gestion des activités du système des Nations Unies n'est pas complet. Dans ses rapports, le CCI a insisté sur la nécessité, notamment :

- De mettre en place des systèmes d'évaluation interne pour pouvoir analyser systématiquement les résultats des programmes et en évaluer l'efficacité (1977-1981)⁴;

³ "Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales", "première partie : impératifs d'efficacité et d'innovation", "deuxième partie : exemples de démarches nouvelles" (JIU/REP/92/1) documents de l'Organisation des Nations Unies E/1993/18 et Add.1 et 2 du 25 février et du 8 avril 1993, première partie, par. 97.

⁴ "Rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies", JIU/REP/77/1 de mars 1977,

"L'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies" (JIU/REP/81/5), documents A/36/181 du 15 avril 1981 et A/36/479 du 6 octobre 1981, et

"Deuxième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/81/6), documents A/36/182 du 15 avril 1981 et A/36/479 du 6 octobre 1981.

- De renforcer les unités administratives chargées des services de gestion et d'intensifier les efforts pour améliorer la gestion (1981) (rapport complémentaire sur l'importance du Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies en 1991) ⁵;
- D'établir des rapports plus approfondis sur la façon dont le secrétariat s'acquitte de ses fonctions, de mieux dialoguer avec les organes directeurs au sujet des grandes orientations et de faire davantage appel aux experts extérieurs (1984) ⁶;
- D'utiliser l'informatique et les outils analytiques connexes pour améliorer les résultats des programmes, parvenir à plus d'efficacité et fournir de meilleurs services (1985) ⁷;
- De mettre sur pied des systèmes d'information rationnels axés sur la performance et de leur apporter régulièrement des perfectionnements dans le cadre d'un processus permanent d'amélioration des méthodes de gestion (1985) ⁸;
- De soumettre périodiquement des rapports de fond sur l'exécution des programmes à la haute administration et aux organes intergouvernementaux (1988) ⁹;

⁵ "Les services de gestion aux Nations Unies" (JIU/REP/81/3), documents A/36/296 du 5 juin 1981 et Add.1 du 12 novembre 1981, et

"Rapport sur l'évolution du Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/91/4 et documents A/46/327 du 29 juillet 1991 et Corr.1 du 30 septembre 1991, et Add.1 du 26 novembre 1991.

⁶ "Les rapports au Conseil économique et social" (JIU/REP/84/7), documents A/39/281 du 31 mai 1984 et Add.1 et A/40/284 du 10 mai 1985.

⁷ "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organismes des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion" (JIU/REP/85/2), document de l'Organisation des Nations Unies A/40/410 du 9 juillet 1985.

⁸ "L'évaluation interne dans les organisations du système des Nations Unies" (JIU/REP/85/10), documents A/41/201 du 7 mars 1986 et A/41/4 du 11 juin 1986, et

"Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies : intégration et utilisation" (JIU/REP/85/11), documents A/41/202 du 7 mars 1986 et A/41/304 du 21 avril 1986.

⁹ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", (JIU/REP/88/1), documents A/43/124 du 4 février 1988 et Add.1 du 27 mai 1988, et A/44/233 du 25 avril 1989.

- De renforcer la gestion des ressources extrabudgétaires grâce à une présentation et des rapports plus transparents (1990) ¹⁰; et
- De faire face à la concurrence très vive qui existe au niveau international dans le domaine de la coopération pour le développement en s'attachant à promouvoir la créativité au sein des organismes des Nations Unies et à rendre ceux-ci plus réceptifs et toujours plus performants (1992) ¹¹;
- De régler les questions et les problèmes concernant l'obligation redditionnelle et le contrôle au sein du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (1993) ¹².

4. Comme en témoigne la dernière des trois citations qui précèdent, à partir du début des années 90, le rythme du changement s'est fortement accéléré. De nombreuses composantes du système, dont l'Assemblée générale des Nations Unies mais aussi d'autres organes directeurs et chefs de secrétariat ont fait ou sont en train de faire de gros efforts pour renforcer, revitaliser ou réorienter la culture et les capacités de gestion ainsi que les mécanismes appliqués en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle.

5. Ces efforts s'expliquent surtout par les multiples tâches nouvelles assignées au système des Nations Unies, le caractère d'urgence absolue qu'elles présentent souvent et la modicité des fonds publics disponibles pour les mener à bien. Mais ils témoignent aussi des pressions très vives exercées par les contribuables et le grand public qui, partout dans le monde, réclament une meilleure utilisation de l'ensemble des fonds publics et des administrations nationales et internationales plus performantes.

6. Chaque organisation doit réagir à sa façon et trouver des solutions adaptées à la situation qui est la sienne. Comme il ressort des deux parties du présent rapport et notamment des tableaux présentés dans la deuxième partie, les situations dans lesquelles se trouvent les organisations, l'échelle sur laquelle elles opèrent, la gamme de leurs fonctions et de leurs priorités et les initiatives qu'elles prennent pour renforcer leur culture de gestion et devenir plus performantes varient considérablement. Quoi qu'il en soit, les Inspecteurs s'efforcent dans le présent rapport de contribuer au puissant mouvement qui s'est amorcé en vue du renforcement de l'obligation redditionnelle et de l'amélioration de la gestion et du contrôle au sein du système des Nations Unies :

¹⁰ "Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies : Vers la transparence de la présentation, de la gestion et des rapports" (JIU/REP/90/3), document de l'Organisation des Nations Unies A/45/797 du 29 novembre 1990.

¹¹ "Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales", E/1993/18, op. cit.

¹² "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle" (JIU/REP/93/5), documents A/48/420 du 12 octobre 1993 et Add.1 du 22 novembre 1993.

a) En passant en revue, dans le cadre d'une vaste étude relativement détaillée (ce qui ne s'était encore jamais fait) les différents types d'activités correspondantes menées au sein du système, le cadre dans lequel elles s'inscrivent et leurs interactions;

b) En mettant en évidence quelques-unes des caractéristiques principales et des grandes tendances qui sont en train de se dégager;

c) En appelant l'attention sur un certain nombre d'initiatives importantes en cours qui méritent d'être prises en considération par les autres organisations.

7. Les chapitres suivants sont consacrés à une analyse des principaux services et mécanismes mis en place au sein du système des Nations Unies aux fins du respect de l'obligation redditionnelle et du contrôle : services de contrôle interne (chap. II); systèmes internes de gestion et mécanismes de perfectionnement du personnel d'encadrement et d'amélioration de la gestion (chap. III et IV); principales réformes opérées récemment en matière de gestion (chap. V); activités interorganisations (chap. VI); organes de contrôle externe de l'ensemble du système (chap. VII); et organes directeurs responsables du contrôle (chap. VIII). On trouvera dans la deuxième partie du présent rapport des tableaux récapitulant les activités des différentes organisations dans chacun de ces domaines.

8. En outre les Inspecteurs considèrent ce rapport comme un point de départ; il devrait s'agir de la première d'une série d'études du CCI consacrées à l'amélioration de la gestion et aux systèmes de gestion, sur le modèle de la série de rapports relatifs aux systèmes d'évaluation interne dans l'ensemble du système et dans différents organismes que le CCI a publiés entre 1977 et 1985¹³. Pour commencer et, compte tenu des multiples demandes qui leur avaient été adressées, les Inspecteurs ont établi en 1994 des rapports sur l'importance que présentait l'instauration de systèmes d'appréciation du comportement professionnel efficaces et sur l'amélioration de la situation des femmes à la lumière des nouveaux impératifs de responsabilisation et de gestion des ressources humaines, comme on le verra plus loin. Ils ont inscrit à leur programme de travail pour 1995 une étude de la gestion au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et envisagent d'entreprendre en 1996 une étude portant sur l'utilisation de l'informatique aux fins de l'amélioration des processus de gestion et des programmes de fond dans le système des Nations Unies.

9. Il est nécessaire de donner un certain nombre de définitions générales. Pour que les organisations puissent être plus performantes, il est essentiel X et c'est d'ailleurs là l'idée maîtresse du présent rapport X qu'elles disposent d'un cadre de gestionnaires de qualité. Les gestionnaires sont des gens qui font "avancer les choses" en travaillant avec d'autres personnes et en utilisant d'autres ressources pour permettre à l'organisation d'atteindre ses objectifs. Il s'agit là d'un processus social permanent et complexe. Autrefois la gestion était souvent considérée comme une fonction de supervision assez

¹³ Résumé dans "Rôle du Corps commun d'inspection en matière d'évaluation", deuxième partie du Rapport du Corps commun d'inspection, Assemblée générale, documents officiels, supplément No 34 (A/46/34), 1991.

rigide et bureaucratique. Mais la complexité des tâches qui s'est beaucoup accrue, le rythme auquel tout évolue et les systèmes et techniques de gestion disponibles dans les grandes organisations ont imposé aux gestionnaires modernes de nouvelles responsabilités très lourdes. Ceux-ci doivent, plus que jamais, être des animateurs compétents et pleins de ressources, sachant innover et motiver leurs équipes. Ils leur faut non seulement donner l'exemple en s'acquittant bien de leurs fonctions mais aussi inciter l'ensemble des fonctionnaires de l'organisation à s'attacher résolument à obtenir des résultats et à fournir des services et un travail de qualité.

10. Le "contrôle" est une notion que l'on peut comprendre assez facilement en se reportant aux définitions des organes, services et mécanismes chargés d'assumer des fonctions de "supervision" et d'exercer une "surveillance attentive" dans les organisations. L'expression "obligation redditionnelle" désigne en substance le fait d'avoir à rendre compte à quelqu'un de ses actes : c'est ainsi que dans le système des Nations Unies les fonctionnaires internationaux sont responsables devant les chefs de secrétariat et les organes directeurs, lesquels sont eux-mêmes responsables devant les États Membres et le public. Dans le présent rapport "l'obligation redditionnelle" a un sens plus large que celui qui est donné traditionnellement à cette expression; elle s'entend non seulement du fait de devoir respecter les règles et rendre compte des procédures suivies mais aussi de l'obligation de répondre de sa gestion (par exemple de la bonne utilisation des ressources publiques, tant humaines que financières) et de l'exécution des programmes (produits, efficacité, résultats, etc.)¹⁴. Autrement dit, le concept d'obligation redditionnelle doit permettre surtout de faire en sorte que les programmes des organisations aient un impact maximal et soient le plus efficaces possible afin que celles-ci puissent atteindre leurs objectifs.

11. L'obligation redditionnelle au sens large (qui englobe le contrôle) est une notion très floue, complexe et changeante. Si elle vise avant tout à permettre aux organisations de bien fonctionner et d'obtenir de bons résultats elle suppose aussi, d'après de récents travaux de recherche, des efforts systématiques pour renforcer les organisations sur quatre plans différents au moins :

a) Respect des règles X Il s'agit là de l'aspect le plus limité consistant notamment à faire respecter les normes d'exécution des tâches et les procédures;

b) Négociation X Il s'agit d'améliorer la gestion de l'organisation et de mieux la diriger en s'adaptant à l'évolution de la situation et aux nouvelles exigences de ceux à qui elle doit rendre des comptes;

¹⁴ Pour une analyse approfondie des questions relatives à l'obligation redditionnelle non seulement dans les organismes publics mais aussi dans 15 pays à travers le monde, voir Joseph G. Jabbara, et O.P. Dwivedi, Eds, Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, Etats-Unis, 1989.

c) Professionalisme/pouvoir discrétionnaire X Faculté de prendre, de son propre chef, des initiatives pour améliorer les normes professionnelles, les systèmes et techniques de gestion et les services de l'organisation; et

d) Anticipation X Il s'agit d'aider à élaborer de nouvelles normes en matière d'obligation redditionnelle et à en préparer l'application¹⁵.

12. Une mise en garde s'impose à propos de l'affirmation très brutale formulée en 1992 et reprise dans l'introduction du présent rapport. Lorsqu'on dit qu'il faut "changer ou disparaître", cela ne signifie pas qu'il faille se lancer aveuglément dans des réformes et essayer de changer pour changer mais plutôt, comme le CAC l'a reconnu en 1982, que tous les organismes publics doivent faire leurs preuves en répondant de leur performance et des résultats qu'ils obtiennent. Mais l'élément nouveau dans les années 90 est que ces organismes doivent aussi avoir, en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, une stratégie et un système intégrés leur permettant d'analyser en permanence leurs points forts et leurs points faibles afin de pouvoir fournir des prestations de qualité et répondre ainsi aux exigences d'un monde en constante évolution.

13. Aux fins de la présente étude, les Inspecteurs ont envoyé des questionnaires à 28 organismes des Nations Unies pour recueillir des données sur les initiatives qu'ils avaient prises en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle. Après avoir examiné les réponses et la documentation fournie, ils ont repris deux fois contact avec chacun des organismes pour mettre à jour et clarifier les informations qui sont présentées de façon succincte dans les tableaux de la deuxième partie. Les Inspecteurs se sont rendus au siège du plus grand nombre d'organismes possible pour poursuivre l'examen de la question et ont également passé en revue les activités des secrétariats de onze comités interorganisations et organes de contrôle externe. Ils tiennent à remercier tous les fonctionnaires qu'ils ont consultés pour leur précieux concours et leurs observations extrêmement utiles.

¹⁵ Kevin P. Kearns, "The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework", Public Administration Review, vol. 54, No 2, mars/avril 1994, p. 185 à 192 et

Paul, Samuel, Strengthening public service accountability: A conceptual framework, Discussion Paper No 136, Banque mondiale, Washington D.C., 1991.

II. SERVICES DE CONTROLE INTERNE

14. L'enquête du Corps commun a montré que les structures mises en place au sein du système des Nations Unies pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et assurer un contrôle comportaient sept éléments essentiels. Quatre font partie intégrante du secrétariat de chaque organisme (il s'agit des services de contrôle interne, des systèmes de gestion, de la gestion des ressources humaines et enfin, combinant le tout, de la planification stratégique et de la gestion de la performance. Trois sont extérieurs aux secrétariats (ce sont les activités interorganisations en matière d'obligation redditionnelle et du contrôle, les services de contrôle externe de l'ensemble du système et les organes directeurs responsables du contrôle et l'établissement de rapports à leur intention).

15. Nous examinerons dans le présent chapitre et les six chapitres suivants chacun de ces éléments dans l'ordre indiqué plus haut. Nous analyserons d'abord les services de contrôle interne qui ont toujours eu la lourde responsabilité de s'occuper au premier chef des questions relatives à l'obligation redditionnelle et des questions de contrôle.

16. Les renseignements fournis ci-après au sujet des services de contrôle interne sont résumés dans les tableaux 2, 3 et 4 de la deuxième partie du présent rapport :

a) Les services de vérification interne des comptes sont les plus anciens (certains ont été mis en place dans les années 40) et les plus grands de taille (avec 139 postes d'administrateur et de fonctionnaire de rang supérieur sur un total de 272, soit 51 %);

b) Les services d'évaluation interne sont relativement nouveaux (la plupart ont été établis dans les années 80 ou 90); ils recourent beaucoup plus largement aux services de consultants et forment le deuxième groupe le plus important (avec 84 postes d'administrateur sur un total de 272, soit 31 %);

c) Les unités administratives chargées des services de gestion/de l'analyse de la gestion sont de petite taille mais on en trouve dans la plupart des organismes, alors que les services d'inspection et d'investigation sont encore peu nombreux et souvent de création très récente. Ils ne disposent que de 49 postes d'administrateur sur un total de 272, soit environ 18 %;

d) Dans leur grande majorité, les services de contrôle interne relèvent directement du chef du secrétariat de l'organisation; c'est le cas surtout des services de vérification interne des comptes. Cette pratique est un peu moins répandue parmi les unités administratives chargées des services de gestion;

e) Dans l'ensemble, les services de contrôle interne sont plutôt petits et assez cloisonnés; on observe une tendance au regroupement des services de vérification interne des comptes et des services d'inspection ou des unités administratives chargées des services de gestion; il arrive que les services d'évaluation soient rattachés aux services de planification stratégique ou de programmation et les unités administratives chargées des services de gestion relèvent encore quelquefois des départements responsables de l'administration.

17. Au total, les 272 postes d'administrateur et de fonctionnaire de rang supérieur dont disposent les services de contrôle interne et les 40 millions de dollars des États-Unis consacrés chaque année à leur financement (80 millions de dollars des États-Unis par exercice financier) ne constituent qu'une toute petite partie de l'ensemble des ressources en personnel et des ressources financières du système des Nations Unies (voir le tableau 1 de la deuxième partie). Les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs affectés au contrôle interne ne représentent que 0,5 % environ du total des effectifs des organismes des Nations Unies qui comptent 52 646 fonctionnaires : autrement dit, chacun de ces fonctionnaires est chargé de contrôler et/ou d'améliorer le travail de plus de 190 autres membres du personnel. En 1993, les titulaires de ces 272 postes d'administrateur des services de contrôle interne ont dû aussi, chacun, contrôler ou améliorer l'utilisation de quelque 47 millions de dollars des États-Unis sur les 12 milliards 800 millions de dollars représentant le montant estimatif des dépenses du système des Nations Unies. Ces ratios montrent bien que si les unités administratives chargées du contrôle interne et des services de gestion jouent un rôle moteur essentiel, c'est à la haute administration, aux directeurs des programmes et aux autres fonctionnaires qu'incombe l'essentiel des responsabilités en matière d'obligation redditionnelle et d'exécution des tâches au sein des organisations.

A. Vérification interne des comptes

18. Parmi toutes les catégories de personnel chargées de veiller au respect de l'obligation redditionnelle et d'exercer un contrôle au sein du système des Nations Unies, les vérificateurs internes des comptes sont "en première ligne". Ils forment aussi le corps le plus ancien. Comme il ressort des tableaux 2.A et 2.B de la deuxième partie du présent rapport, les services de vérification interne des comptes disposent au total de davantage de ressources et de postes d'administrateur que tous les autres services de contrôle réunis. Mais leur taille est extrêmement variable; quelques-uns sont très grands, mais il en existe aussi de tout petits qui fonctionnent encore avec un seul poste ou même moins. Leur taille dépend évidemment de l'ampleur des opérations et de l'importance des ressources de l'organisation, comme le montrent les statistiques relatives aux ressources en personnel et aux ressources financières présentées dans le tableau 1 de la deuxième partie.

19. En outre, nombre de ces services ont été créés à la fin des années 40 ou dans les années 50, au moment de la fondation des organisations dont ils font partie, d'où les fonctions de contrôle classiques qui leur ont été assignées. (La date de création plus récente donnée pour certains services de vérification interne dans les tableaux 2.A et 2.B correspond en fait le plus souvent à la date de la réorganisation de groupes de vérification interne qui existaient déjà depuis bien longtemps.)

20. Le fait que, dans la plupart des organisations, les services de vérification interne des comptes aient déjà une longue histoire aide à comprendre le principal problème qui se pose à eux aujourd'hui. Pendant des années, les vérificateurs internes des comptes se sont souciés presque exclusivement de veiller au respect des règlements financiers et de vérifier la validité des contrôles internes. Mais, à partir de la fin des années 70 environ, ils ont progressivement modifié leur approche (comme on les y avait d'ailleurs vivement engagés) pour s'orienter beaucoup plus vers le contrôle de gestion, se préoccupant du fonctionnement des systèmes de gestion (y compris des aspects

touchant l'informatisation), des problèmes de "rentabilité", des questions relatives à l'exécution des activités opérationnelles et des questions d'efficience et, dans une certaine mesure, d'efficacité ainsi que des services de gestion et des fonctions consultatives de gestion qui s'étaient développés.

21. Les discussions qu'ils ont eues et les travaux d'analyse qu'ils ont effectués permettent aux Inspecteurs de conclure que l'extension des fonctions des services de vérification interne des comptes est loin d'être terminée, ce qui n'a rien d'étonnant. L'audit, dans sa version moderne, comprend l'ensemble des activités suivantes : a) la vérification des comptes à l'issue de laquelle est délivrée une attestation de vérification; b) la vérification du respect des règles; et c) le contrôle de la gestion ou de la rentabilité. Au sein du système des Nations Unies, quelques-uns des grands services de vérification interne semblent avoir réussi à développer assez bien tous ces aspects de la vérification, tandis que d'autres cherchent encore à trouver un juste équilibre entre ces différentes activités et que d'autres encore sont freinés par le manque de ressources.

22. Pour progresser dans leurs travaux, les vérificateurs internes bénéficient du concours précieux d'un groupe interorganisations composé de représentants des différents services de vérification interne (voir également le chapitre VI) qui, depuis près de 30 ans, s'emploie à étudier et à élaborer des normes et à améliorer celles en vigueur. Tout récemment, en 1990, ce groupe a adopté des normes actualisées concernant la pratique professionnelle de la vérification interne des comptes dans les organisations.

23. En 1993, puis à nouveau en 1994, le groupe interorganisations a examiné les structures et les opérations de vérification interne des comptes des organisations. Dans les études qu'il a consacrées à la question, il a fourni des données détaillées, par organisation, sur les effectifs des services de vérification et les classes des postes correspondants, les qualifications professionnelles, l'utilisation de consultants, le champ des activités de vérification, l'établissement de rapports, la formation et l'assurance de la qualité. La principale constatation faite par le groupe est que les effectifs (et les ressources) affectés à la vérification interne représentaient une très petite partie de l'ensemble des ressources en personnel et des ressources financières des organisations comparée aux ratios correspondants publiés en 1992 dans une étude réalisée aux États-Unis. Cette étude montrait que dans l'administration fédérale américaine il y avait en moyenne un vérificateur pour 125 fonctionnaires; cette proportion était de 1 pour 162 dans le secteur financier et la banque. Dans le système des Nations Unies en revanche, on comptait en moyenne 1 vérificateur pour 264 fonctionnaires et dans la plus grande organisation, à savoir l'Organisation des Nations Unies, ce ratio atteignait même 1 pour 346¹⁶.

¹⁶ "Twenty-fourth meeting of representatives in internal audit services of the United Nations Organizations", point 13 de l'ordre du jour "Organization mandates and structure of United Nations internal audit services BIRD/PNUD, mai 1993, et

"Twenty-fifth meeting...", point 11 de l'ordre du jour "Update of organizational mandates and structure of internal audit services of United Nations organizations and multilateral financial institutions", BID/BIRD/PNUD, mai 1994.

24. Les études susmentionnées et le présent rapport du CCI soulèvent plusieurs questions à propos du rôle que les vérificateurs internes qui, comme on l'a vu plus haut, assument désormais des fonctions élargies, doivent jouer dans le cadre des systèmes mis en place pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et assurer un contrôle. Premièrement, le champ des activités de vérification pose un véritable problème car, alors que beaucoup d'organismes ont des bureaux hors siège et des bureaux régionaux dans le monde entier, les services de vérification interne (et les autres services de contrôle) sont presque toujours centralisés au siège et n'obtiennent que peu de crédits pour financer les frais de voyage. La moitié des organismes consultés aux fins de l'étude réalisée par les vérificateurs ont fait savoir qu'ils auraient besoin d'étoffer les effectifs des services compétents pour pouvoir donner aux activités de vérification la portée voulue tandis que les autres ont indiqué que si la situation était pour l'instant satisfaisante, ils prévoyaient qu'un renforcement des effectifs des services de vérification serait nécessaire dans un proche avenir.

25. C'est là un problème dont l'Assemblée générale s'est beaucoup préoccupée car, à l'Organisation des Nations Unies, les ressources affectées à la vérification interne n'ont guère augmenté alors que les dépenses totales au titre des programmes progressaient dans des proportions considérables. En outre, dans cette organisation, un quart des postes des services de vérification sont des postes de niveau peu élevé (de la classe P-2). Dans le rapport qu'il a soumis en 1992 le Comité des commissaires aux comptes a indiqué que ces services étaient loin de disposer des ressources en personnel nécessaires pour pouvoir être aussi performants qu'il le faudrait et entreprendre des activités de vérification suffisamment étendues. Suite à ce rapport, l'Assemblée générale a, la même année, invité le Secrétaire général "à prendre d'urgence des mesures pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système de vérification interne des comptes" et faire en sorte qu'il soit mieux tenu compte des conclusions des travaux de vérification interne des comptes ¹⁷.

26. Deuxièmement, la vérification interne des comptes doit, par principe, être une activité d'évaluation indépendante et les vérificateurs doivent avoir pleinement accès aux données, jouir d'une totale liberté d'action et bénéficier de l'appui du chef du secrétariat de l'organisation. D'ailleurs, presque tous les services de vérification interne relèvent directement du chef du secrétariat. Dans certains cas, des comités de vérification très actifs examinent, à intervalles réguliers, les rapports de vérification des comptes et les chefs des services de vérification interne ont indiqué qu'ils rencontreraient périodiquement les hauts responsables pour discuter avec eux du champ des activités de vérification et des conclusions importantes formulées à l'issue des vérifications et faire le point sur les mesures correctives prises par les gestionnaires.

¹⁷ Rapport financier et rapport du Comité des commissaires aux comptes ..., Assemblée générale, Documents officiels, Supplément No 5 (A/47/5), 1992, par. 291 à 296, et

"Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes, résolution de l'Assemblée générale 47/211 du 23 décembre 1992.

27. Mais toutes ces activités sont internes. Exception faite d'un nouveau mécanisme d'établissement de rapports mis en place à l'Organisation des Nations Unies (voir le chapitre VIII), on constate qu'aucun service de vérification interne des comptes ne publie de rapports ni ne fait rapport aux organes directeurs sur ses méthodes générales de travail, le champ de ses activités et les résultats obtenus. En outre, l'étude effectuée par les vérificateurs internes eux-mêmes a montré que la plupart des services n'étaient soumis à aucun contrôle externe concernant l'assurance de la qualité. Certes, dans beaucoup d'organisations, les vérificateurs internes des comptes coopèrent étroitement avec les vérificateurs externes, lesquels examinent le travail de vérification interne et font des observations à son sujet, mais cela ne donne que très rarement lieu à la publication de rapports.

28. Le travail des vérificateurs internes est donc pour l'essentiel "invisible" à l'extérieur du secrétariat des organisations (et il arrive qu'il ne soit guère plus "visible" à l'intérieur). Cet état de choses suscite un scepticisme bien compréhensible et amène à s'interroger sur l'efficacité avec laquelle ces services s'acquittent de leurs fonctions de contrôle et d'amélioration des activités et à se demander si, et le cas échéant jusqu'à quel point, ils sont à même de préserver leur indépendance et de défendre les conclusions et recommandations qu'ils sont amenés à formuler face aux pressions exercées par les hauts responsables mis en cause. Les Inspecteurs ne pensent pas qu'il faille divulguer les détails des différentes vérifications effectuées ni encourager la "microgestion" mais, à leur avis, il importe de prévoir, sous une forme ou sous une autre, la publication de rapports récapitulant de façon générale les activités de contrôle interne et leurs résultats χ on reviendra plusieurs fois sur ce point dans la suite du rapport χ afin d'aider à assurer la transparence et la crédibilité des activités de l'organisation et à en rendre compte comme il se doit.

29. Enfin le professionnalisme du personnel des services de vérification interne des comptes et des autres services de contrôle est un facteur essentiel. Il ressort de l'étude effectuée par les vérificateurs en 1994 que désormais la plupart des fonctionnaires de ces services sont titulaires de diplômes universitaires du niveau de la maîtrise, dans le domaine de la gestion ou dans le domaine financier ainsi que, bien souvent, de certificats d'aptitude à l'exercice des professions correspondantes¹⁸. Le CCI, de son côté, a procédé à une nouvelle étude partielle et informelle couvrant d'autres types de services de contrôle interne, qui a fait apparaître une situation très similaire.

30. En dépit de ces progrès, il y a encore dans les services de contrôle une minorité non négligeable de fonctionnaires qui ont uniquement des diplômes dans des domaines sans rapport avec la gestion et/ou qui n'ont eu au préalable aucune expérience de l'analyse de gestion. Cette situation tient en partie à la politique de recrutement suivie dans le passé pour pourvoir les postes des services de contrôle qui étaient de petite taille et souvent nouveaux : dans bien des cas les seules qualifications exigées des candidats étaient qu'ils "connaissent bien l'organisation" et "qu'ils sachent rédiger". Or le travail de contrôle devient de plus en plus technique et complexe et il y a très peu de postes à pourvoir dans les services de contrôle interne. Dans l'avenir, les

¹⁸ "Twenty-fifth meeting of representatives of internal audit services ...", op. cit., par. 11.

organisations auront besoin de fonctionnaires tous très productifs et très qualifiés, ayant en outre une solide formation professionnelle et une bonne expérience dans les domaines du contrôle de gestion, de l'évaluation, de l'inspection et de l'investigation et de l'analyse fonctionnelle. Étant donné qu'actuellement bon nombre des postes dans les services de contrôle, notamment dans les services de vérification interne des comptes, sont des postes de classe peu élevée, il sera de plus en plus difficile de recruter des personnes remplissant ces conditions.

B. Évaluation interne

31. Comme le montrent les tableaux 3.A et 3.B de la deuxième partie du présent rapport, les services d'évaluation interne participent depuis beaucoup moins longtemps aux activités menées dans le cadre du système des Nations Unies pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et assurer un contrôle. Ils se sont développés très rapidement à la fin des années 70 et au début des années 80. Lorsque, en 1977, le CCI a établi son premier rapport sur l'évaluation interne, deux organisations seulement sur 13 étaient dotées d'un système de ce type. En 1981, cette proportion était de 12 sur 23 et en 1985, sur les 24 organisations considérées, 21 disposaient d'un système d'évaluation ¹⁹.

32. Il existe des différences importantes entre la vérification des comptes et l'évaluation. La vérification des comptes consistait au départ à faire contrôler les états financiers par des experts alors que l'évaluation vise à analyser les résultats et le rapport coût-efficacité des politiques et programmes et à effectuer des recherches à ce sujet. L'audit moderne a pour objet de comparer ce qui a été fait, c'est-à-dire la performance, aux normes tandis que l'évaluation a pour but d'apprécier la façon dont les programmes et projets ont été conçus et exécutés et d'en déterminer l'efficacité. Autre différence entre les deux disciplines, les vérificateurs et les évaluateurs ne procèdent pas de la même manière pour planifier leurs travaux et recueillir, comptabiliser et analyser les données. Quoi qu'il en soit, ces activités se recoupent aussi de plus en plus. C'est ainsi que les évaluateurs intègrent davantage les considérations de coût et d'efficacité dans leurs travaux et que les vérificateurs s'intéressent de plus en plus aux processus d'application des décisions de gestion (y compris aux systèmes intégrés de surveillance et d'évaluation) ainsi qu'à la performance et aux résultats obtenus par rapport aux objectifs qui avaient été fixés ²⁰.

33. Depuis 1985 le CCI n'a plus établi de rapport sur l'évaluation à l'échelle du système, car, apparemment, les systèmes d'évaluation n'ont plus guère évolué. Toutefois, dans son rapport de 1985, le Corps commun a constaté que, de façon générale, il fallait encore développer et améliorer les activités d'évaluation, bien les intégrer dans les mécanismes de prise de décisions et de fonctionnement au quotidien des organisations et faire en sorte que les organisations se

¹⁹ "Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies ...", A/41/202, op. cit., par. 10.

²⁰ Eleanor Chelimsky "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship", Evaluation Review, vol. 9, No 4, août 1985, p. 483 à 503.

soucient davantage de l'exécution des programmes et de leurs résultats que des apports. Le CCI a constaté également que dans presque toutes les organisations, les tout petits services d'évaluation étaient surchargés de travail : ils ne pouvaient consacrer que la moitié de leur temps environ aux travaux d'évaluation proprement dits, à l'établissement de rapports et aux activités de suivi, car ils devaient aussi s'occuper du développement des systèmes et gérer en permanence les systèmes d'évaluation d'ensemble afin qu'ils fonctionnent bien ²¹.

34. À partir de 1985, plusieurs petites organisations se sont dotées de services d'évaluation interne (avec les encouragements du CCI) mais, dans le même temps, plusieurs autres ont dû fermer les petits services d'évaluation qu'elles avaient mis en place, à la suite du départ de fonctionnaires ou de la suppression de postes. Dans l'ensemble du système (Banque mondiale non comprise), le nombre total d'administrateurs en poste dans les services d'évaluation a tout de même augmenté, passant de 58 en 1985 (d'après le rapport sur l'évaluation publié par le CCI cette année-là) à 84 en 1995 (voir le tableau 3 de la deuxième partie), soit une progression très encourageante de près de 45 % au cours de la décennie écoulée. En outre, en 1991, un groupe de travail interorganisations a effectué une étude informelle sur la question, étude qui a révélé que quelques progrès notables avaient été faits pour améliorer le travail d'évaluation et pour que, ayant fait ses preuves, cette pratique ait pleinement sa place parmi les activités des organisations. À la suite de l'étude de ce groupe de travail, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mis à jour ses "Directives à l'intention des évaluateurs" ²² et de nouveaux travaux interorganisations sont en cours en vue de l'harmonisation des principes régissant la surveillance et l'évaluation (voir le chapitre VI).

35. Les nouvelles pratiques en matière d'évaluation ont manifestement beaucoup contribué au renforcement de l'obligation redditionnelle et à l'amélioration du contrôle au sein des organismes des Nations Unies :

a) Divers types de rapports d'évaluation portant sur l'exécution des programmes des organisations et leurs résultats font l'objet d'une large diffusion : ils sont distribués aux organes directeurs, aux pays donateurs et aux pays bénéficiaires ainsi qu'aux directeurs des programmes et aux chercheurs, ce qui accroît sensiblement la transparence et la crédibilité des opérations des organisations ainsi que la visibilité des fonctions concernant le contrôle et l'obligation redditionnelle;

b) "L'auto-évaluation intégrée" qui est pratiquée par les directeurs de programme de nombreuses organisations (et qui s'ajoute aux évaluations approfondies effectuées par les services centraux et aux évaluations externes) est apparemment très utile pour promouvoir la participation du personnel. Cet

²¹ "Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies ...", A/41/202, op. cit., Résumé et par. 14 à 27.

²² "Guidelines for evaluators including the project evaluation information sheet", Service central d'évaluation, PNUD, août 1993.

exercice permet en effet aux fonctionnaires de se rendre compte qu'il est important de bien concevoir les programmes, de mettre l'accent sur les résultats et de faire remonter directement l'information afin que les problèmes qui se posent au niveau de l'exécution puissent être rapidement réglés;

c) Plusieurs organisations ont beaucoup progressé récemment dans la constitution de banques de données, souvent informatisées. Les données stockées qui reflètent les "leçons tirées des évaluations" sont utiles pour améliorer la prise de décisions et la planification dans l'ensemble de l'organisation.

36. Dans l'ensemble, donc, les systèmes d'évaluation interne semblent s'être stabilisés et être désormais pleinement à même de fournir les services susmentionnés. Il est clair qu'ils aident les organisations dans leurs efforts pour améliorer l'exécution des programmes, instaurer une culture de la performance, et faire le point et rendre compte beaucoup plus systématiquement des résultats des programmes. Toutefois, comme celles des services de vérification interne des comptes, les ressources en personnel des services d'évaluation sont encore bien modestes comparées au montant annuel des dépenses consacrées aux programmes qui, dans l'ensemble du système des Nations Unies, s'élève à quelque 13 milliards de dollars des États-Unis.

C. Services de gestion, inspection et investigations

37. En 1981, le CCI a établi un rapport sur les services de gestion dans le système des Nations Unies. Il a constaté à cette occasion que, d'une façon générale, l'amélioration de la gestion n'avait pas un rang de priorité élevé, comme en témoignait le petit nombre d'unités administratives qui avaient été mises en place pour s'occuper de ces questions et qui, vu les ressources modestes dont elles disposaient, n'obtenaient que des résultats limités. Les Inspecteurs ont jugé que les organisations devraient renforcer ces fonctions afin de chercher systématiquement à améliorer la gestion, de faciliter la tâche des gestionnaires en réglant les problèmes qui peuvent se poser à eux, de rationaliser les procédures, d'analyser les systèmes et de déterminer les besoins de personnel et les charges de travail ²³.

38. Dans l'ensemble, les organisations ont accepté les propositions du CCI mais ont émis des doutes quant à la possibilité de renforcer les unités administratives chargées des services de gestion en raison de contraintes financières. Elles ont reconnu que ces unités devraient donner des avis sur les besoins de personnel (encore que certaines d'entre elles aient fait état de problèmes concernant la définition de normes de travail) et faire rapport aux organes directeurs. Elles ont également insisté sur la nécessité de former systématiquement le personnel aux méthodes modernes de gestion et ont admis que de nouvelles mesures devraient être prises ²⁴.

39. En 1994, comme il ressort des tableaux 4.A et 4.B de la deuxième partie du présent rapport, les unités administratives responsables de l'amélioration de la gestion ou des services de gestion sont encore de petite taille et assez peu nombreuses. On relève toutefois quelques changements. Le Service consultatif de

²³ "Les services de gestion aux Nations Unies ...", A/36/296, op. cit.

²⁴ Ibid., Add.1.

gestion de l'Organisation des Nations Unies, qui était le plus grand, a disparu mais plusieurs services de vérification interne des comptes ont établi des sections chargées de fournir des services consultatifs de gestion ou d'effectuer des études sur la gestion et plusieurs autres ont créé des unités de ce type au cours des dernières années. Certaines relèvent désormais directement des chefs de secrétariat, ce qui est encourageant. Mais, malheureusement, il semble que, pour d'autres, les observations faites dans le rapport du CCI de 1981 demeurent valables : il s'agit d'unités de petite taille, peu "visibles", qui ne publient pas de rapport sur l'exécution de leurs tâches et qui, enfin, n'interviennent guère dans les activités des organisations et n'ont qu'un impact très limité sur ces dernières.

40. Au cours des 12 à 24 derniers mois, un autre sujet a commencé à retenir beaucoup plus l'attention; il s'agit des "inspections et investigations". L'intérêt porté à cette question s'explique par le fait que les États Membres se sont inquiétés des mesures à prendre pour lutter contre les gaspillages, les agissements frauduleux, la corruption et la mauvaise gestion à la suite notamment de la diffusion par les médias d'informations faisant état de problèmes de ce type dans le cadre des programmes du système des Nations Unies.

41. Le gaspillage, les agissements frauduleux, la corruption et la mauvaise gestion sont des phénomènes que l'on retrouve dans tous les pays et dans toutes les grandes organisations de la planète, comme le confirment les articles publiés quasi quotidiennement sur la question dans la presse du monde entier mais aussi le volume de plus en plus considérable de documents nationaux et internationaux traitant des causes de ces maux et des moyens de les combattre ²⁵. L'Organisation des Nations Unies s'est elle-même penchée, lors de conférences

²⁵ Michael Clarke, Ed. Corruption: Causes, consequences and control, Londres, Frances Pinter, 1983,

David J. Gould et Jose A. Amaro-Reyes, The effects of corruption on administrative performances: Illustrations from developing countries, World Bank Staff Working Paper Number 580, Management and Development Series Number 7, Banque mondiale, Washington, 1983,

Robert Klitgaard, Controlling corruption, Berkeley, Etats-Unis, University of California Press, 1988,

Jerome B. McKinney et Michael Johnston, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Philadelphia, Pa., USA: Institute for the Study of Human Issues, 1987,

Pierre Péan, L'argent noir : Corruption et sous-développement, Paris, Fayard, 1988,

William L. Fichter et al., Eds., Combating corruption: Encouraging ethics: A source book for public service ethics, American Society for Public Administration, Washington, 1990, et

Susan Rose-Ackerman, Corruption: A study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

internationales sur la prévention du crime organisées au cours de la dernière décennie, sur les effets destructeurs des abus de pouvoir commis par les fonctionnaires publics et a publié récemment un manuel de mesures pratiques pour faire pièce à la corruption et aux manoeuvres d'intimidation des fonctionnaires publics²⁶. Il est indispensable de prendre des mesures correctives car ce genre de problème peut compromettre le fonctionnement d'une organisation, démoraliser son personnel et entamer sérieusement sa crédibilité, comme l'Assemblée générale l'a fait observer dans sa résolution 47/211²⁷.

42. Les inspections peuvent se révéler extrêmement utiles dans la mesure où elles permettent d'examiner sur place la dotation en personnel, les flux de travail, les arriérés, les produits, les services et la prise de décisions concernant la gestion dans une unité administrative donnée. Elles sont un moyen de s'assurer que les directeurs des programmes procèdent aux contrôles de gestion pour rationaliser leurs activités, analyser minutieusement leurs charges de travail, éliminer les gaspillages et les doubles emplois et utiliser au mieux les maigres ressources en personnel qui leur sont confiées.

43. Pour l'instant seules quelques organisations ont mentionné expressément la fonction "d'inspection" dans le titre de leurs services de contrôle : il s'agit de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du nouveau Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est en train de mettre en place un service d'inspection et le Programme alimentaire mondial (PAM) envisage de faire de même en 1995; au PNUD, la Division de la vérification des comptes et du contrôle de la gestion traite expressément des principaux concepts et questions concernant les activités d'inspection (et les investigations) dans le cadre du contrôle de la gestion.

44. Le Corps commun et les organisations ont reconnu il y a plus de 10 ans que l'inspection constituait un aspect important des fonctions des unités administratives chargées des services de gestion. Un certain nombre d'analyses très poussées de ce type ont été effectuées il y a longtemps par le PNUD et par le Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies, aujourd'hui disparu. Actuellement, quelques-unes des unités administratives chargées à la fois de la vérification des comptes et des études sur la gestion

²⁶ "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquance au-dessus de la loi", document de travail établi par le Secrétariat, sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Caracas (Venezuela), A/CONF.87/6, 22 juillet 1980, et

"Prévention du crime et justice pénale dans le contexte du développement : réalités et perspectives de la coopération internationale; mesures pratiques contre la corruption : manuel préparé par le Secrétariat", huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), A/CONF.144/8, 29 mai 1990.

²⁷ Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution de l'Assemblée générale 47/211 du 23 décembre 1992, préambule et par. 23.

procèdent à des analyses similaires, fort utiles, pour certains de leurs bureaux extérieurs. Les Inspecteurs ont également été favorablement impressionnés par les études sur les activités opérationnelles et la dotation en personnel réalisées par la petite Division de la rémunération et des services de gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Mais dans l'ensemble du système, ce type d'activité est encore bien trop peu développé lorsqu'on songe au profit que l'on pourrait en retirer.

45. Les "investigations", deuxième catégorie d'activité qui retient beaucoup l'attention actuellement, peuvent être définies d'une façon générale comme des "examens détaillés" ou "enquêtes officielles" entrepris notamment dans les secteurs d'activité où l'on peut craindre un grand gaspillage de ressources, des agissements frauduleux, des vols, des dépenses excessives, un manque d'efficacité ou d'efficacité ou encore des contrôles de gestion, des contrôles financiers ou des contrôles budgétaires insuffisants.

46. Actuellement les activités d'investigation sont aussi peu nombreuses que les inspections. Les organisations ont presque toutes fait savoir qu'elles avaient effectué très peu d'investigations, ce qui est confirmé par les données interorganisations rassemblées ces dernières années par le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA). (La seule à faire exception à cet égard est, bien entendu, l'Organisation des Nations Unies dont les opérations d'urgence dans le domaine humanitaire et dans celui du maintien de la paix se sont considérablement développées ces dernières années, nécessitant des milliards de dollars, entraînant des difficultés sur le terrain et obligeant à prendre des décisions extrêmement rapides, conditions qui sont toutes de nature à favoriser les gaspillages, les agissements frauduleux et la corruption.)

47. Les Inspecteurs sont convaincus que dans leur grande majorité, les fonctionnaires des Nations Unies sont honnêtes mais les organisations connaissent toutes forcément quelques problèmes de gaspillage et de corruption. Le très petit nombre d'affaires de ce type traitées à ce jour par les organisations peut signifier :

a) Qu'il y a en fait très peu de gaspillage et de corruption;

b) Que les gaspillages et la corruption existent mais qu'aucune investigation n'a encore été menée pour dénoncer ces phénomènes et y remédier; ou,

c) Ce qui est plus grave, que les gaspillages et la corruption existent, mais que la culture de l'organisation fait qu'ils sont tolérés.

48. Pour déterminer quelle est l'explication qui s'impose dans les différents secteurs, les organisations doivent s'attaquer aux éventuels problèmes de gaspillage et de corruption de façon professionnelle, efficace et crédible. Les ressources disponibles pour mener à bien une tâche aussi difficile, exigeant des recherches poussées, sont extrêmement limitées mais de l'avis des Inspecteurs, il faut absolument que les organisations pratiquent, au moins dans une certaine mesure, cette forme de contrôle. Actuellement, dans le système des Nations Unies, deux solutions intéressantes et relativement peu coûteuses pour faciliter les investigations retiennent plus particulièrement l'attention :

a) Chaque organisation devrait effectuer des "analyses de vulnérabilité" pour déterminer les secteurs dans lesquels les risques de gaspillage, d'agissements frauduleux et de corruption sont les plus grands, les signaler au personnel et aux gestionnaires et en tenir compte directement dans la planification des activités normales de vérification des comptes et d'étude de la gestion;

b) Les organisations peuvent envisager de mettre en place un dispositif spécial afin que les fonctionnaires, qui sont ceux qui connaissent le mieux les programmes, puissent signaler d'éventuels cas de gaspillage, d'agissements frauduleux ou de corruption en vue de l'ouverture d'une enquête. À l'Organisation des Nations Unies, après quelques atermoiements, le secrétariat a institué, à la demande de l'Assemblée générale, un dispositif de ce type à la fin de 1994²⁸. Certes, ces dispositifs peuvent encourager les appels fantaisistes et les accusations inspirées uniquement par un désir de vengeance. Mais, si l'on fait en sorte de mener les investigations avec toute la rigueur professionnelle voulue et en ayant soin de protéger les droits des deux parties, c'est-à-dire de la personne qui a signalé l'affaire et de la personne accusée, ils peuvent devenir un outil très précieux pour lutter contre les gaspillages, les agissements frauduleux et la corruption et mobiliser le personnel afin qu'il concoure au maintien des plus hautes qualités d'intégrité et de travail au sein de l'organisation.

49. De l'avis des Inspecteurs, le regain d'intérêt pour les inspections et les investigations, mentionné plus haut, n'est pas motivé uniquement par l'existence d'agissements frauduleux et d'abus. Il faut, certes, s'attacher à prévenir, dénoncer et régler ces problèmes de façon beaucoup plus systématique. Mais c'est surtout à l'occasion des vastes opérations d'urgence menées sur le terrain et beaucoup plus rarement dans le cadre de l'exécution des programmes de plus

²⁸ "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", document A/48/420, op. cit., par. 74 à 86 et résolutions de l'Assemblée générale,

"Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution de l'Assemblée générale 45/235 du 21 décembre 1990, par. 13 b), et

"Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution de l'Assemblée générale 46/183 du 20 décembre 1991, par. 17 b), et

"Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution de l'Assemblée générale 48/218 B) du 29 juillet 1994, par. 6 et 7, et enfin

"Marche à suivre pour signaler des irrégularités dans l'utilisation des ressources de l'Organisation des Nations Unies ou proposer des améliorations des méthodes d'exécution des programmes", instruction administrative ST/AI/397 du 7 septembre 1994.

faible ampleur et dans l'exercice des fonctions administratives des organismes que l'on constate des agissements frauduleux ou des abus.

50. Les États Membres semblent tout autant préoccupés par les allégations de mauvaise gestion et les affirmations selon lesquelles il y aurait, dans les secrétariats, "du bois mort", c'est-à-dire des unités administratives, des directeurs de programmes et d'autres fonctionnaires qui ne donneraient pas satisfaction ou dont les services seraient mal exploités. Les inspections qui sont centrées sur les opérations effectivement menées permettent de vérifier directement, à intervalles réguliers, la performance et les résultats obtenus en matière de gestion dans l'ensemble de l'organisation et ainsi de repérer les secteurs dans lesquels il y a des problèmes et de déterminer l'efficacité et l'efficacité d'un service. Les inspections sont également importantes pour accroître de façon générale la crédibilité et la transparence des organisations.

51. Mais l'une des principales raisons pour lesquelles cette activité est si peu développée pour l'instant dans les organisations est, une fois encore, le manque de ressources. Le chef d'un petit service de vérification interne des comptes a indiqué aux Inspecteurs que pour mener à bien une seule investigation, il pouvait être nécessaire d'y consacrer jusqu'à un quart de la capacité de travail annuel du service, ce qui obligeait à renoncer à d'autres tâches urgentes. Les études sur les services de gestion, les inspections et les investigations sont des activités très spécifiques qui nécessitent des analyses approfondies, détaillées et basées sur les faits et qui exigent des ressources importantes. Faute de disposer de ressources supplémentaires et peut-être notamment de pouvoir faire appel de façon ponctuelle à d'autres fonctionnaires compétents, les organisations auront du mal à les mener à bien.

52. Il est absolument indispensable que ces activités X études sur la gestion, inspections et investigations X se développent. Comme on le souligne tout au long du présent rapport, en particulier au chapitre V qui traite de la gestion des performances, il est important de procéder périodiquement à des analyses minutieuses des plans de travail, des charges et des flux de travail et des besoins de personnel.

D. Trouver le juste équilibre

53. Dans le tableau qui vient d'être brossé des services de contrôle interne, l'image qui domine est celle d'un éparpillement. Il y a dans les organisations beaucoup de petits services de types variés. Si la tendance à fusionner les services (surtout ceux de vérification interne des comptes et ceux chargés d'effectuer des études sur la gestion) existe, elle est limitée. La plus grande organisation, à savoir le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, a fusionné ses services de vérification interne des comptes à la fin de 1993 avant de créer, en 1994, le nouveau Bureau des services de contrôle interne²⁹ et l'une des plus petites, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), prévoit de procéder à une fusion similaire en 1995. On observe même chez certains organismes un véritable va-et-vient entre les deux formules : l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui, il y a plusieurs années, avait regroupé ses deux principaux services de contrôle interne, a récemment décidé de les scinder à nouveau.

²⁹ "Création du Bureau des services de contrôle interne", circulaire du Secrétaire général ST/SGB/273 du 7 septembre 1994.

54. Chaque organisation doit évidemment faire ses propres choix en matière de gestion. Les Inspecteurs estiment qu'il est important qu'elles essaient de prendre leurs décisions à cet égard sur la base d'une stratégie intégrée définie en fonction des impératifs de performance globale qui sont les leurs, comme on le verra dans les chapitres suivants. En outre, ils les incitent à prendre en considération les avantages qu'il y a à fusionner, lorsque c'est possible, les petits services de contrôle interne. Ces avantages sont les suivants :

a) Indépendance accrue : un service de plus grande taille qui dispose de plus de compétences et dont il est à souhaiter qu'il relève des plus hauts responsables, sera plus indépendant;

b) Plus grande souplesse et capacité d'adaptation accrue : en effet, les ressources en personnel seront plus importantes et les affectations aux différentes tâches de contrôle interne pourront être plus facilement modifiées en fonction des besoins du moment puisqu'à l'intérieur du service, les différents secteurs d'activité ne seront plus étroitement cloisonnés;

c) Transparence accrue : un service unique combinant les différentes fonctions de contrôle sera beaucoup mieux à même de rendre compte chaque année de ses travaux, des conclusions auxquelles il est parvenu et des résultats qu'il a obtenus et de donner son avis sur la performance d'ensemble en matière de gestion et sur les progrès réalisés et les problèmes et questions qui se posent à cet égard dans l'organisation;

d) Plus grand professionnalisme : grâce à un recrutement plus méthodique permettant de constituer une équipe équilibrée pour procéder aux divers types de contrôle, au renforcement de la capacité d'appui technique et à des possibilités de formation et d'avancement professionnels plus cohérentes;

e) Économies d'échelle : grâce à la planification coordonnée des travaux, à la possibilité de combiner les affectations et les visites hors siège et à l'intégration des services administratifs et des services d'appui ainsi que des systèmes d'établissement de rapports;

f) Visibilité plus grande et possibilité d'oeuvrer plus activement à l'amélioration de la gestion dans l'organisation : un service de contrôle de plus grande taille sera, pour les directeurs de programmes, les organes directeurs, les organes spécialisés et les autres organismes avec lesquels il sera en relation, un interlocuteur qui aura beaucoup plus de poids;

g) Enfin, et ce n'est pas là le moindre des avantages de la fusion préconisée, capacité accrue de renforcer l'obligation redditionnelle au niveau de l'organisation, grâce à un système de contrôle interne plus rigoureux, dynamique, professionnel et transparent.

55. Malheureusement, la plupart des fusions de services de contrôle opérées à ce jour n'ont pas débouché sur un accroissement des maigres ressources consacrées aux activités correspondantes. Le contrôle "au rabais", notamment dans le cas des inspections et des investigations, ne permettra pas d'apporter aux opérations les améliorations que les États Membres attendent. Les Inspecteurs ont noté que d'une façon générale on se trouve depuis 20 ans dans une impasse, les organes directeurs essayant de pousser les chefs de secrétariat à affecter une part plus importante des ressources existantes au renforcement du

contrôle et de la gestion et les chefs de secrétariat pressant, de leur côté, les organes directeurs de leur fournir des ressources supplémentaires pour pouvoir procéder aux réformes qu'ils réclament.

56. Le fait que l'on commence à beaucoup se soucier au sein du système du respect de l'obligation redditionnelle et du contrôle et les autres facteurs évoqués dans les chapitres suivants peuvent, heureusement, aider à sortir de cette impasse et inciter tant les chefs de secrétariat que les organes directeurs à affecter davantage de ressources à leurs petits services de contrôle interne, à donner à leurs activités un rang de priorité plus élevé et à tirer un meilleur parti des rapports qu'ils établissent. Ces services de contrôle, s'ils disposent d'effectifs suffisants et bénéficient de l'appui voulu, fonctionnent selon les principes du "recouvrement des coûts" et de la "maîtrise des dépenses", c'est-à-dire qu'en permettant d'économiser les ressources financières et de réduire les gaspillages ils rapportent beaucoup plus qu'ils ne coûtent. Il faudrait en fait évaluer périodiquement la performance globale de ces services en examinant dans quelle mesure ils réussissent à faire faire des économies, aident à accroître la productivité et l'efficacité de l'organisation, vérifient la validité des contrôles internes et concourent à changer la culture de l'organisation afin que l'accent soit mis surtout sur la performance.

57. En attendant, quelques initiatives importantes ont déjà été prises pour améliorer et rationaliser les activités de contrôle interne et l'utilisation des ressources correspondantes.

a) Un certain nombre d'organisations sont en train de mettre au point de nouveaux systèmes plus détaillés pour mesurer et évaluer la performance et une action interorganisations a également été engagée par le biais du CCQA. Ces systèmes reprennent divers éléments, procédures et techniques de contrôle existants. Ils peuvent grandement faciliter la tâche des services de contrôle interne et améliorer fondamentalement la gestion des programmes en fournissant des données beaucoup plus précises sur la performance aux fins de l'analyse et de la prise de décisions. Ces mesures ne sont pas d'application facile mais elles sont importantes aux fins d'une approche intégrée de la gestion dans l'ensemble des organisations (ce point est examiné plus en détail au chapitre V);

b) Le PNUD a passé un contrat de sous-traitance avec un cabinet international d'expertise comptable et d'audit en vue de l'examen mensuel et de la vérification annuelle des comptes de bureaux extérieurs dans la région de l'Asie et du Pacifique. Le cabinet en question, qui est sur place, peut effectuer ce travail à un moindre coût que les vérificateurs internes du PNUD depuis New York, lesquels pourront ainsi se consacrer davantage au contrôle de la gestion. Ce système, que l'on est en train d'évaluer minutieusement et d'affiner, a été étendu aux bureaux du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) en Afrique ainsi qu'à un plus grand nombre de bureaux en Asie et dans le Pacifique. Au total, à la fin de 1994, cet arrangement concernait 65 bureaux de pays et 43 directions du PNUD dans les pays;

c) À l'ONU le processus d'évaluation a toujours été caractérisé par une grande lenteur : en effet, plusieurs décennies sont nécessaires pour évaluer ne serait-ce qu'une fois chacun des grands programmes, et le cycle de planification, d'exécution et d'examen des résultats de chaque évaluation s'étale sur plusieurs années. Toutefois, à partir de 1994 il sera procédé, aux fins de l'évaluation (et des autres tâches de contrôle), à une "analyse des risques" qui permettra aux services compétents de se concentrer beaucoup plus sur les programmes de grande ampleur, très en vue, dont le contrôle peut amener à formuler des conclusions importantes et qui n'ont pas été contrôlés récemment. En outre, (comme le CCI l'a lui-même recommandé à maintes reprises dans le passé) le cycle d'évaluation doit être sensiblement raccourci; des réformes seront entreprises pour recueillir des données de meilleure qualité aux fins du contrôle et les activités d'auto-évaluation et d'établissement centralisé de rapports sur l'exécution des tâches doivent être réorganisées et améliorées ³⁰.

58. Pour conclure le présent chapitre, les Inspecteurs voudraient recommander trois grilles d'analyse qui peuvent être utiles aux organismes et à leurs organes directeurs pour étudier comment répartir et affecter au mieux les maigres ressources dont ils disposent aux fins du contrôle interne. Les deux premières sont tirées d'une récente étude très détaillée et pénétrante consacrée à la fonction d'inspecteur général et à l'obligation redditionnelle dans la fonction publique. L'auteur recense cinq critères principaux qui peuvent être utiles pour apprécier l'efficacité de l'action des inspecteurs généraux et qui valent également pour les services de contrôle interne des organismes des Nations Unies :

a) Professionalisme – conformité des méthodes de travail des services et de leurs produits aux normes professionnelles qui régissent les activités de contrôle en question;

b) Couverture – ratio des effectifs du service de contrôle à l'ensemble des effectifs et au total des ressources budgétaires de l'organisation;

c) Économies réalisées – produits financiers découlant de la prise en compte des conclusions des travaux de contrôle et de l'application des mesures recommandées à l'issue du contrôle;

d) Qualité – efficacité des mesures prises à la suite des investigations, c'est-à-dire des mesures disciplinaires et des procédures engagées pour recouvrer les fonds détournés;

e) Visibilité – les services de contrôle ne doivent pas se contenter de faire rapport aux organes directeurs et de communiquer des informations à l'extérieur; il leur faut également établir des rapports concrets, orientés vers l'action, que les gens liront, qui auront un effet dissuasif et conduiront à l'adoption rapide d'importantes mesures correctives dans l'organisation ³¹.

³⁰ "Meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale : rapport du Secrétaire général", document de l'Organisation des Nations Unies A/49/99 du 23 mars 1994, par. 24 à 45.

³¹ Paul C. Light, Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, chap. 10, "Measuring the impact of IGs", Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, p. 204 à 220.

59. Dans l'ensemble du système des Nations Unies, il y a encore beaucoup à faire à cet égard. Si des progrès sensibles ont été réalisés en ce qui concerne les directives relatives à la vérification des comptes et à l'évaluation, les activités d'inspection et d'investigation ne sont guère développées ni menées de façon professionnelle. À l'échelle du système, les contrôles sont souvent très limités, d'autant plus que les petits services du siège ont bien du mal à contrôler des programmes opérationnels exécutés dans le monde entier. Certains groupes de vérification interne des comptes calculent le pourcentage de leurs recommandations auxquelles il est donné suite et les économies qu'elles permettent de réaliser, mais beaucoup ne tiennent pas ce genre de compte et presque aucun ne rend public ce type d'information. Les données relatives aux investigations étant également très peu nombreuses il est impossible de savoir quelle est la gravité réelle du problème. Enfin, si les rapports d'évaluation ont fait l'objet d'une assez large diffusion, les unités administratives chargées de la vérification interne des comptes et des services de gestion, notamment, restent très mal connues à l'extérieur et parfois même à l'intérieur de l'organisation, ce qui nuit à la crédibilité de cette dernière.

60. Evidemment les grandes organisations, notamment celles qui mènent des activités opérationnelles de grande ampleur dans le monde entier, ont beaucoup plus à faire en matière de contrôle que les petites institutions techniques spécialisées. Néanmoins chaque organisme devrait, compte tenu de la situation particulière qui est la sienne, étudier attentivement comment procéder pour venir à bout des contraintes qui, actuellement, l'empêchent d'être plus performant.

61. Toutefois, les critères énumérés plus haut ne sont pas suffisants pour assurer le succès à plus long terme des services de contrôle interne, lequel est lié à la performance globale de l'organisation et aux services fournis aux États Membres. Pour cela, une autre série de questions de caractère plus général, formant une deuxième grille d'analyse, doit être prise en considération³².

a) Intérêt - les nouvelles initiatives et réformes relatives à l'obligation redditionnelle et au contrôle qui se sont multipliées ces derniers temps dans l'ensemble du système montrent que les organismes des Nations Unies se soucient beaucoup plus de ces questions que par le passé et leur portent un intérêt beaucoup plus grand;

b) Confiance - le regain d'intérêt pour ces questions montre aussi que le besoin de rassurer les gouvernements quant à l'efficacité du système (évoqué par le CAC en 1982; voir l'extrait cité dans l'introduction) n'a pas disparu. Il s'est même accru du fait du scepticisme du grand public qui n'a plus guère confiance dans l'action des grandes institutions publiques et privées en général;

c) Vulnérabilité - avec la croissance accélérée des ressources et le développement rapide des activités opérationnelles de toutes sortes menées à travers le monde, les risques de gaspillage et de mauvaise gestion dans l'ensemble des programmes du système des Nations Unies deviennent forcément plus grands;

³² Ibid., p. 220 à 223.

d) Valeur ajoutée - faire en sorte que les organisations fournissent des services utiles aux États Membres et utilisent de façon optimale les ressources qui leur sont confiées est le principal objectif que les services de contrôle interne et les autres mécanismes et systèmes prévus en matière d'obligation redditionnelle doivent s'efforcer d'atteindre grâce à une action constante et résolue.

62. La troisième et dernière grille d'analyse proposée est tirée d'une étude interorganisations des problèmes d'évaluation, effectuée en 1980. Bien que, à maints égards, le contrôle se soit amélioré dans les organismes des Nations Unies, cette étude demeure très pertinente. Elle met en évidence un certain nombre d'aspects déterminants de la "culture institutionnelle" des organismes des Nations Unies, qui peuvent compromettre gravement le fonctionnement des services de contrôle interne :

a) Appui insuffisant, notamment de la part de la haute administration et des organes directeurs;

b) Crédibilité des conclusions formulées à l'issue des contrôles : une grande rigueur professionnelle s'impose pour que les conclusions fassent autorité et ne soient pas contestées par ceux qui doivent y donner suite;

c) Fait de ne pas définir l'objet d'un contrôle donné (et de ne pas obtenir l'accord des intéressés à ce sujet);

d) Rétroaction insuffisante et prise en compte très limitée des conclusions formulées à l'issue des contrôles;

e) Manque d'uniformité dans l'application des politiques et méthodes de contrôle en vigueur et "conditions préalables" laissant à désirer χ notamment imprécision des objectifs et des buts de l'organisation et programmes et projets mal conçus;

f) Définition trop floue des rôles et responsabilités en matière de contrôle;

g) Résistance au changement/participation du personnel : il s'agit de privilégier le "facteur humain" ainsi que les méthodes techniques de contrôle, en reconnaissant qu'il est important que le personnel comprenne bien le processus visant à améliorer la performance de l'organisation et y participe;

h) Non-respect des règles et absence de mesures d'incitation : il est nécessaire de reconnaître et de récompenser réellement le mérite afin d'encourager les fonctionnaires à avoir un bon comportement professionnel mais il est également indispensable de prendre les décisions qui s'imposent et de faire preuve de rigueur lorsque des problèmes existent et qu'il faut les régler;

i) Manque de rigueur dans l'application de la terminologie relative au contrôle : c'est le cas notamment lorsque l'on intitule inconsidérément évaluations, vérifications des comptes, inspections ou investigations, diverses études qui, en fait, n'en sont pas;

j) Attentes irréalistes : c'est le fait de mettre trop d'espoirs dans des activités de contrôle modestes pour résoudre des problèmes dont les causes profondes sont à rechercher en fait dans les systèmes de gestion et de programmation de l'organisation;

k) Approche fragmentaire, consistant à essayer d'améliorer le contrôle en s'attaquant à l'un quelconque ou à quelques-uns des problèmes susmentionnés au lieu d'entreprendre une action régulière et intégrée pour améliorer l'exécution des tâches dans l'organisation ³³.

63. Tous ces problèmes et surtout les deux derniers, montrent bien que les services de contrôle interne ne constituent que l'un des éléments dont les organisations disposent pour exercer un contrôle, améliorer la gestion et veiller au respect de l'obligation redditionnelle. Ces services ne peuvent en aucune façon assumer, seuls, toutes ces tâches. Six autres éléments ont également un rôle décisif comme on le verra dans les six chapitres suivants. Le premier d'entre eux comprend deux volets extrêmement importants - systèmes de contrôle de gestion rationnels et utilisation judicieuse de l'informatique - en l'absence desquels les organisations ont beaucoup plus de mal à bien fonctionner et la tâche des services de contrôle interne devient beaucoup plus difficile.

³³ "Evaluation (Achievement of greater uniformity of administrative, financial and personnel procedures and the enhancement of the system in the management of operational activities and programme evaluation): Note des secrétariats des Comités consultatifs, réunion commune du Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles) et du Comité consultatif pour les questions de fond (programmes), document ACC/1980/OPPG/2 du 12 février 1980.

III. SYSTÈMES DE GESTION

64. Les systèmes et mécanismes de gestion des organisations constituent le deuxième élément essentiel pour renforcer l'obligation redditionnelle et améliorer le contrôle. Il sera question dans le présent chapitre de deux volets importants de ces systèmes, à savoir, premièrement, le volet le plus ancien et celui qui est considéré comme allant le plus de soi, les contrôles internes, et, deuxièmement, le volet le plus récent, le plus exaltant et celui qui connaît l'évolution la plus rapide, l'informatique.

A. Contrôles internes

65. Dans les organisations les contrôles internes sont aussi anciens, voire même plus anciens, que les services de vérification interne des comptes. On les considère généralement comme de simples outils permettant de vérifier que les règles ont été bien respectées. Toutefois, au cours des premières phases de la présente étude, plusieurs organisations ont signalé aux Inspecteurs une récente étude en quatre volumes qui analyse en détail un système intégré de contrôle interne, un mécanisme d'établissement de rapports et des outils pour évaluer le système de contrôle interne. C'est un ouvrage de référence extrêmement utile car il souligne la nécessité pour les organisations de revoir et de repenser continuellement leurs systèmes de contrôle interne, propose des définitions mûrement réfléchies pour dissiper les malentendus et explique quelle doit être la fonction des contrôles internes dans la gestion moderne ³⁴.

66. Dans cette étude, l'accent est mis sur le fait que les contrôles internes visent à permettre à une organisation de progresser dans l'accomplissement de sa mission en lui évitant toute surprise. Ils contribuent à l'efficacité et à l'efficacité des opérations, réduisent les risques de pertes d'actifs et aident à garantir l'exactitude des états financiers et le respect des règles. L'étude distingue en matière de contrôle interne cinq principaux éléments :

a) Cadre dans lequel s'inscrivent les contrôles - il s'agit des éléments fondamentaux ci-après qui donnent à l'organisation son caractère :

- 1) Intégrité, valeur morale et compétence du personnel;
- 2) Mode de fonctionnement et philosophie en matière de gestion;
- 3) Système de délégation de pouvoirs;
- 4) Gestion des ressources humaines; et
- 5) Contrôle exercé par les organes directeurs;

³⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal control - Integrated framework, quatre volumes, American Institute of Certified Public Accountants, Jersey City, New Jersey, 1992.

b) Évaluation des risques – c'est la procédure qui consiste à déterminer et à apprécier les risques qui pourraient compromettre la réalisation des objectifs de l'organisation;

c) Activités de contrôle – il s'agit des politiques et des procédures qui contribuent à permettre à l'organisation de s'assurer que les directives données en matière de gestion sont appliquées;

d) Information et communication – il s'agit de tenir le personnel informé de ses responsabilités et de faire en sorte qu'il en ait toujours conscience et d'assurer la diffusion des informations internes (et externes) nécessaires aux fins de la prise de décisions dans l'ensemble de l'organisation; et

e) Surveillance – il s'agit d'évaluer la qualité de la performance du système interne au fil du temps.

67. Ces différents éléments se combinent pour former un système synergique et intégré qui devrait être capable de réagir de façon dynamique aux changements. Ils créent aussi des obligations, surtout pour le chef du secrétariat qui doit donner le ton à l'ensemble de l'organisation et assigner des responsabilités aux uns et aux autres. Les fonctionnaires des finances jouent également un rôle particulièrement important; les organes directeurs doivent arrêter la politique à suivre, donner des directives et exercer un contrôle, et les vérificateurs internes des comptes doivent évaluer l'efficacité du système. Enfin, tous les fonctionnaires devraient être conscients de la nécessité d'exercer un contrôle interne et leur responsabilité en la matière devrait être énoncée expressément dans leur définition d'emploi (voir également les chapitres IV et V où l'on explique qu'il est important d'instaurer une "culture de la gestion" et de faire prendre conscience à l'ensemble des fonctionnaires de l'organisation qu'ils ont, chacun, une part de responsabilité dans la performance de l'organisation)³⁵. Cette vision ambitieuse et globale des contrôles internes devrait conduire les organisations à prendre de nombreuses initiatives allant bien au-delà de la démarche qui consiste à demander au personnel d'"appliquer le règlement" ou de "lire le manuel".

68. Comme il est indiqué dans les tableaux 5.A et 5.B de la deuxième partie du présent rapport, presque tous les organismes des Nations Unies ont entrepris de moderniser leurs systèmes informatisés de contrôle financier et autres ou d'en installer de nouveaux. Plus généralement, et dans l'esprit de l'étude sur les contrôles internes citée plus haut, de nombreuses organisations se sont employées ou s'emploient actuellement, parfois avec le concours de consultants, à réexaminer et à rationaliser l'ensemble de leurs règles, règlements et systèmes de contrôle financier suivant une démarche relativement synthétique.

69. Le processus de mutation le plus important est peut-être celui engagé au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, sous la pression de l'Assemblée générale. Le Comité des commissaires aux comptes ayant constaté que les procédures et contrôles financiers posaient de plus en plus de problèmes, l'Assemblée générale a demandé à ce dernier ainsi qu'au Comité consultatif pour

³⁵ Ibid., Executive Summary, p. 1 à 5.

les questions administratives et budgétaires (CCQAB) d'accorder davantage d'attention aux contrôles internes. Dans des résolutions adoptées en 1990, 1991 et 1992, l'Assemblée générale a évoqué tous les aspects du contrôle interne que les organes directeurs souhaitaient voir améliorés, réclamant chaque fois que des mesures soient prises afin :

- D'étendre le champ des contrôles et de mieux tenir compte des recommandations formulées à l'issue de ces derniers;
- De permettre aux fonctionnaires de signaler, à titre confidentiel, tout détournement de ressources dont ils pourraient avoir connaissance;
- D'assurer un strict contrôle des stocks;
- De contrôler plus efficacement les indemnités et prestations versées aux fonctionnaires;
- De respecter strictement les règles concernant les engagements non réglés;
- De mettre fin aux abus en ce qui concerne le remboursement de l'impôt sur le revenu;
- D'accroître la transparence et d'améliorer le rapport coût-efficacité de la politique suivie en matière d'achats;
- De mieux contrôler le recrutement du personnel engagé pour des périodes de courte durée;
- De recouvrer les fonds détournés; et
- D'engager des poursuites pénales contre les fraudeurs ³⁶.

70. Pour apporter une solution à ces problèmes et à d'autres encore l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/218, a également prié le Secrétariat de mettre en place "un système novateur et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité le 1er janvier 1995 au plus tard" ³⁷. En application de cette résolution, le Secrétariat a établi un rapport qui, s'il est donné suite aux propositions qu'il contient, pourrait déboucher sur la plus vaste opération d'actualisation des éléments constitutifs du contrôle interne jamais entreprise au sein du système des Nations Unies ³⁸. Les fonctionnaires du Secrétariat

³⁶ "Rapports financiers ...", op. cit., résolutions de l'Assemblée générale 45/235, par. 10 à 22; 46/183, par. 3 à 20; et 47/211, préambule et par. 6 à 23.

³⁷ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution de l'Assemblée générale 48/218 du 23 décembre 1993, section I.E., par. 4 à 6.

³⁸ "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité : rapport du Secrétaire général", document

espèrent en particulier que le Système intégré de gestion (SIG) qui est en train de se mettre en place offrira divers mécanismes de contrôle interne comme la gestion intégrale des postes en temps réel, l'intégration complète des fonctions relatives à la gestion du personnel et à la tenue des états de paie, le calcul automatisé des prestations auxquelles les fonctionnaires ont droit, l'intégration des données concernant les achats et les sommes à payer, l'intégration des données concernant les stocks et des documents comptables, le catalogage en ligne et un nouveau système de codes comptables.

71. Les organisations ne disposent pas pour l'instant des moyens de gestion ni des ressources nécessaires pour pouvoir réévaluer constamment leurs contrôles internes. Quoi qu'il en soit, comme en témoignent les initiatives évoquées plus haut, les politiques et procédures de contrôle interne en vigueur ne sont plus considérées comme allant de soi. Plusieurs autres aspects du contrôle interne, qui présentent un intérêt plus général, méritent également d'être mentionnés.

72. Premièrement, en 1992 et 1993, le CCQA a réuni à plusieurs reprises les principaux responsables de la comptabilité dans les organismes des Nations Unies pour définir un ensemble de normes de comptabilité que les organismes devaient commencer à appliquer au cours de l'exercice financier s'achevant le 31 décembre 1993. Pour élaborer ces normes, les organisations se sont inspirées de celles adoptées par le Comité international de normalisation de la comptabilité et ont travaillé en étroite collaboration avec le Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes (voir chap. VII). En 1993, les normes ont été présentées à l'Assemblée générale qui s'est félicitée de leur élaboration et les a approuvées en demandant qu'un rapport complémentaire faisant le point sur leur application lui soit soumis en 1996. Dans ce contexte, des travaux sont en cours pour harmoniser la présentation des états financiers des organisations³⁹.

73. Deuxièmement, quelques représentants du personnel de l'Organisation des Nations Unies ont fait observer que l'ONU disposait déjà, avec la disposition 112.3 du Règlement du personnel, d'un instrument extrêmement efficace pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et exercer un contrôle; il suffisait qu'elle l'applique. Cette disposition prévoit que :

"Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut, du Règlement ou d'une instruction administrative".

de l'Organisation des Nations Unies A/C.5/49/1 du 5 août 1994.

³⁹ "Working Party on Financial Statements : Note by the Secretariat", Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires), document du CAC ACC/1994/FB/R.23 du 12 août 1994.

74. Le PNUD a déjà pris des dispositions dans ce sens. En septembre et en octobre 1993, l'Administrateur a publié des directives afin de promouvoir énergiquement une culture fondée sur le respect de l'obligation redditionnelle, y compris l'application rapide et sans restriction de la règle de gestion financière du PNUD 103.2 relative à la responsabilité financière des fonctionnaires du PNUD, en cas d'infraction à ces règles ou aux instructions connexes. Un comité permanent a été constitué pour examiner les affaires de ce type et déterminer les responsabilités en jeu, étant entendu que les hauts dirigeants sont les premiers à devoir rendre des comptes⁴⁰. Le PNUD est en train d'affiner le mandat du Comité permanent en consultation avec d'autres services internes de l'Organisation des Nations Unies et en s'appuyant sur l'expérience acquise, en vue d'uniformiser les procédures administratives de recouvrement et les procédures disciplinaires. Le PNUD a également effectué une analyse sommaire des mécanismes mis en place pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et établi un organigramme des procédures correspondantes.

75. Dans le rapport qu'il a présenté pour l'exercice biennal 1992-1993, le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies s'est félicité de la création du Comité permanent du PNUD, considérant qu'il s'agissait là d'un mécanisme de contrôle novateur qui jouait un rôle très utile car il faisait bien comprendre aux fonctionnaires qu'ils étaient responsables de leurs actes⁴¹. En outre, en septembre 1994, un groupe spécial d'experts de l'Organisation des Nations Unies a recommandé que le Secrétaire général voie comment le Comité du PNUD s'acquittait de ses fonctions et étudie la possibilité de mettre en place un mécanisme du même type à l'Organisation des Nations Unies, afin de renforcer la prévention des agissements frauduleux et autres fautes⁴².

76. En 1993, le Secrétaire général avait déjà établi un rapport préliminaire dans lequel il étudiait les possibilités de recouvrement des fonds détournés⁴³. Plusieurs autres organisations ont signalé aux Inspecteurs qu'elles envisageaient de clarifier les directives et d'appliquer de façon plus stricte les règles relatives aux détournements de fonds, correspondant à la disposition

⁴⁰ "Accountability", UNDP/ADM/93/50 du 16 août 1993 et "Establishment of Standing Committee on Personal Responsibility and Financial Liability", UNDP/ADM/93/69 du 1er octobre 1993.

⁴¹ Programme des Nations Unies pour le développement : rapport financier et états financiers vérifiés de l'exercice biennal terminé le 31 décembre 1993 et rapport du Comité des commissaires aux comptes, Assemblée générale, documents officiels, Supplément No 5A (A/49/5/Add.1) "Rapport du Comité des commissaires aux comptes", par. 9 e), 20 et 95 à 98.

⁴² "Mécanismes juridictionnels et procédures pour la gestion adéquate des ressources et fonds de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Groupe de travail spécial intergouvernemental d'experts créé par la résolution 48/218A de l'Assemblée générale", document A/49/418 du 22 septembre 1994, par. 35.

⁴³ "Recouvrement des fonds détournés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires : rapport du Secrétaire général", document A/48/572 du 9 novembre 1993.

du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, citée plus haut. De l'avis des Inspecteurs, les autres organismes des Nations Unies devraient tenir compte de l'initiative prise par le PNUD à propos de la responsabilité personnelle et de la responsabilité financière et des résultats qu'il a obtenus à cet égard pour arrêter leur propre ligne de conduite dans cet important domaine.

77. Troisièmement, la notion d'"intégrité" a souvent été invoquée ces dernières années au cours des débats sur la politique du personnel car il est dit à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies que la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant "les plus hautes qualités d'intégrité". Dans le rapport sur les procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, les Inspecteurs ont fait observer que le Code de conduite en vigueur dans le système des Nations Unies avait été publié en 1954, et qu'il était donc vieux de 40 ans ⁴⁴. Ce code a été réédité à la demande du Secrétaire général en 1982 ⁴⁵ mais n'a jamais été mis à jour. Les Inspecteurs estiment qu'il est grand temps de publier des directives détaillées afin que les normes de conduite auxquelles le personnel des organismes des Nations Unies doit se conformer soient actualisées et clairement énoncées et qu'elles puissent être et soient effectivement respectées.

78. Dans le rapport du mois d'août 1994 cité plus haut, le Secrétaire général a fait observer que, bien que fort sages, les normes de conduite édictées en 1954 n'avaient jamais été conçues comme devant se substituer à des règles obligatoires et que, 40 ans après leur adoption, elles ne correspondaient plus aux responsabilités que le personnel de l'Organisation des Nations Unies devait assumer ni aux situations auxquelles il devait faire face. Le Secrétariat de l'ONU est en train de réexaminer et de mettre à jour l'ensemble des normes de 1954 afin de promulguer un code de conduite vraiment complet, qui comportera des règles d'éthique professionnelle précises ⁴⁶. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) espère entreprendre un examen approfondi du Code de conduite et en publier une version révisée en 1995. D'autres organisations voudront peut-être élaborer leur propre code d'éthique pour compléter le Code de conduite applicable dans l'ensemble du système.

79. Quatrièmement, et c'est là le dernier point, le présent rapport du CCI traite surtout des mesures à prendre pour instaurer, encourager et faciliter une bonne gestion, dans un environnement beaucoup plus créatif et souple, privilégiant les résultats. Mais chaque organisation doit aussi faire face à des

⁴⁴ "Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, 1954", Comité consultatif de la fonction publique internationale, COORD/Civil Service/5, éd. 1965.

⁴⁵ "Normes de conduite", Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, ST/IC/82/13 du 26 février 1982.

⁴⁶ "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité...", A/C.5/49/1 op. cit., par. 28 à 31.

problèmes de mauvaise gestion et d'incompétence en matière de gestion, qui sont la conséquence non seulement de décisions et de mesures peu judicieuses prises, individuellement, par tel ou tel gestionnaire, mais aussi de difficultés de caractère plus général liées à la structure, à la culture et/ou aux politiques de l'ensemble de l'organisation⁴⁷. Si quelques gestionnaires s'acquittent mal de leur tâche, cela peut avoir des conséquences extrêmement préjudiciables sur les programmes, démoraliser le personnel, ternir l'image de l'Organisation et compromettre le bon travail accompli par les autres. Les contrôles internes constituent une première ligne de défense et permettent de repérer rapidement les problèmes de mauvaise gestion et de prendre des mesures correctives mais il est indispensable de disposer de bons gestionnaires et de pouvoir s'appuyer sur une solide culture de gestion si l'on veut que le contrôle interne soit le moins difficile possible (comme on le verra plus loin aux chapitres IV et V).

B. Informatique

80. Nous avons vu dans l'introduction du présent rapport que l'obligation redditionnelle comportait quatre dimensions : respect des règles, négociation, professionnalisme, pouvoir discrétionnaire et anticipation. Aucun des éléments examinés dans le présent rapport ne reflète mieux deux de ces dimensions, à savoir le professionnalisme et l'anticipation, que les efforts déployés par les organisations pour s'adapter à l'informatique et en tirer le meilleur parti.

81. L'informatique constitue une avancée considérable qui est en train de transformer la gestion et les organisations modernes. Elle évolue et continuera d'évoluer avec une rapidité stupéfiante et constitue un domaine complexe et difficile à maîtriser. Toutefois, d'après de récentes analyses consacrées à la gestion, les applications informatiques permettent déjà de réaliser des gains de productivité importants, et ce, même dans les industries tertiaires employant des "cols blancs". On a comparé la situation actuelle à celle de l'industrie, au début du siècle, au moment de l'introduction de l'électricité : il a fallu aux gestionnaires de cette époque une vingtaine d'années pour découvrir comment tirer le meilleur parti de l'électrification de leurs usines.

82. Les organismes des Nations Unies s'efforcent actuellement de suivre l'évolution de l'informatique et de ses applications dans une série de domaines importants, mais cela leur est d'autant plus difficile que les systèmes d'information disposent d'effectifs réduits et que l'utilisation des ressources informatiques donne lieu à une vive concurrence. Comme il est indiqué très brièvement ci-après, dans le domaine informatique, les principales tâches des organisations consistent à mettre en place des systèmes d'administration et de contrôle informatisés efficaces et modernes, à se doter de bases de données de fond accessibles en ligne et de nouveaux moyens de diffusion de l'information et à instituer de nouveaux contrôles de gestion pour les activités informatiques.

⁴⁷ J. Steven Ott. et Jay M. Shafritz, "Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory", Public Administration Review, juillet/août 1994, p. 370 à 377.

83. Plus important encore, chaque organisation doit organiser minutieusement les grandes étapes du processus d'informatisation et s'attacher à régler les problèmes plus généraux qui se posent à cet égard pour pouvoir utiliser efficacement les techniques informatiques :

- a) "Automatisation des travaux de bureau" et installation des réseaux;
- b) Systèmes intégrés de gestion des programmes (ne se limitant pas à l'aspect administratif);
- c) Définition de la stratégie à suivre dans l'ensemble de l'organisation en matière de systèmes d'information; et
- d) Analyse approfondie des flux de travail afin de déterminer comment utiliser au mieux l'informatique pour permettre à l'organisation de devenir plus efficiente et plus performante.

84. Comme on l'a vu dans la section précédente, beaucoup d'organisations poursuivent l'informatisation de leurs systèmes financiers et d'administration du personnel. Le projet de Système intégré de gestion de l'ONU, le plus ambitieux et le plus coûteux entrepris dans le cadre du système des Nations Unies, a été lancé en 1990. D'après les prévisions, son coût total devrait atteindre, en 1997, 70 millions de dollars des États-Unis. Le "module 1" du système a été mis en place et les travaux qui ont débuté au Siège, à New York, se poursuivent maintenant dans les autres lieux d'affectation de l'ONU ⁴⁸.

85. En outre, les organisations ont fait appel à l'informatique pour constituer de nombreux systèmes et bases de données spécifiques aux fins de leurs divers programmes de fond. Par exemple, il ressort d'une récente enquête que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui n'est pas un organisme de grande taille, dispose de 28 systèmes informatiques différents. Une évaluation coordonnée de ces systèmes s'impose pour pouvoir en poursuivre le développement de façon plus méthodique. En outre, les organisations ont produit toute une série de logiciels d'application exploitables dans le monde entier, que le Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (ACCIS) a répertoriés ⁴⁹.

86. Il y a eu, dans ce domaine, quelques importantes initiatives interorganisations. En 1993, le CAC a constitué une Équipe spéciale de haut niveau sur les systèmes d'information qui a été chargée d'étudier les mesures

⁴⁸ "Projet de système intégré de gestion : sixième rapport intérimaire du Secrétaire général", A/C.5/48/12/Add.1 du 21 juin 1994 et

Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, vol. II, chap. 29, "Innovations technologiques", Assemblée générale, Documents officiels, Supplément No 6 (A/48/6/Rev.1), p. 615 à 625.

⁴⁹ Directory of applications software of the United Nations system, ACCIS, Organisation des Nations Unies, New York, 1990.

que le système des Nations Unies pourrait prendre pour faire en sorte que ses informations soient davantage accessibles au public. Reconnaissant que, sur le plan opérationnel, la technologie moderne pouvait être extrêmement utile aux organismes des Nations Unies qui cherchaient à mieux coordonner leurs programmes et à en accroître l'efficacité, l'Équipe spéciale a examiné différentes possibilités en matière d'infrastructure de réseau et a décidé que le système des Nations Unies devrait concentrer ses efforts sur les systèmes d'information interconnectés. Ces conclusions ont été, dans une large mesure, approuvées par le CAC qui a entrepris de restructurer les mécanismes interorganisations dans ce domaine (voir chap. VI). Le CCI est en train d'achever une étude détaillée, qui complétera celles de 1972 et de 1982, sur l'utilisation des télécommunications et des techniques informatiques connexes dans le système des Nations Unies.

87. L'une des activités principales de pratiquement tous les organismes des Nations Unies consiste à rassembler des informations dans leurs domaines de compétence, à les analyser et à les diffuser dans le monde entier. À cet égard, Internet, réseau informatique mondial dont le nombre d'utilisateurs χ quelque 30 millions actuellement χ augmente rapidement de mois en mois, offre à ces organismes des possibilités inédites et importantes, leur permettant de travailler davantage en collaboration, de diffuser des informations à l'ensemble de la communauté mondiale et d'être immédiatement accessibles à des utilisateurs et des chercheurs disséminés dans le monde entier ⁵⁰. L'Équipe spéciale du CAC a reconnu que le réseau Internet, déjà très bien implanté dans de nombreuses régions du monde, constituait une solution prometteuse. Une douzaine d'organismes au moins diffusent déjà une partie de leurs informations par le biais d'Internet et ACCIS a publié un guide d'utilisation de ce réseau ⁵¹. Les Inspecteurs estiment, eux aussi, que le développement des applications et la dynamique d'Internet font de ce système une importante voie de passage vers les communications mondiales de demain et que les organisations devraient s'y intéresser de très près et l'utiliser activement.

88. Parallèlement, les organismes des Nations Unies doivent conserver leurs documents imprimés afin de pouvoir répondre aux demandes de tous les États Membres, quel que soit le stade de développement de leurs systèmes informatiques. L'ACCIS a publié toute une série de guides, répertoires et registres relatifs aux activités de fond de l'Organisation des Nations Unies. En outre, le Groupe technique des normes et de la gestion de la coopération interbibliothèques de l'ACCIS s'est occupé des questions relatives à la mise en commun de l'information, suite aux recommandations formulées par le CCI dans un rapport de 1992 intitulé "Vers un réseau intégré de bibliothèques" ⁵².

⁵⁰ "How the Internet will change the way you do business", Business Week, International Edition, 14 novembre 1994, p. 38 à 46.

⁵¹ The Internet: An Introductory guide for United Nations organizations, document d'ACCIS, ACCIS/94/1, Genève.

⁵² "Vers un réseau intégré de bibliothèques au sein du système des Nations Unies", JIU/REP/92/5 et documents de l'Organisation des Nations Unies A/47/669 du 17 novembre 1992 et A/48/83 du 5 mars 1993 et add.1 du 10 mai 1993.

89. Enfin, les initiatives prises dans le domaine des systèmes d'information et de l'informatique exigent l'instauration de nouveaux contrôles et de nouvelles fonctions de gestion dans l'ensemble des organisations. Dans des rapports récents, l'ACCIS s'est penché sur deux aspects de la question, la gestion des dossiers informatisés ⁵³ et la sécurité des systèmes d'information ⁵⁴, examinant les problèmes qui se posaient à cet égard et formulant des directives.

90. Comme on vient de le voir la liste des projets informatiques est déjà très longue mais les tâches les plus importantes dans ce domaine n'ont pas encore été entreprises. Une enquête réalisée en 1994 auprès des responsables de l'information de 800 organisations en Amérique du Nord et en Europe a montré qu'actuellement, pour ces derniers, les tâches les plus prioritaires concernaient toutes l'utilisation des techniques et réseaux informatiques à l'appui des stratégies et objectifs globaux de l'organisation et aux fins de la modification des processus et des procédures :

- Reconfiguration des processus organisationnels;
- Réaménagement des services d'information en fonction des buts de l'entreprise;
- Organisation et exploitation des données; et
- Mise en place de systèmes intersectoriels ⁵⁵.

91. Mais les organismes des Nations Unies qui disposent de ressources limitées et qui, dans le passé, ont accordé un rang de priorité peu élevé au développement des systèmes d'information, ont pris beaucoup de retard. En fait, ils s'efforcent actuellement de mener à bien les tâches qui étaient prioritaires en 1989 pour les 800 organisations considérées dans le cadre de l'enquête visée plus haut : mettre en place une infrastructure de systèmes, actualiser et intégrer les systèmes, adapter la technologie et le personnel et définir une stratégie pour les services d'information. Dans cette "phase intermédiaire" du processus d'informatisation, les Inspecteurs voudraient évoquer quatre domaines importants dans lesquels les organismes des Nations Unies sont de plus en plus actifs.

92. Premièrement, beaucoup d'organismes ont fait des progrès considérables ces dernières années dans le domaine de la "bureautique", mettant des ordinateurs personnels à la disposition de presque tous les fonctionnaires. L'extension rapide, actuellement, des réseaux locaux facilite cette évolution. Le processus est complexe et exige un gros effort de formation du personnel et un soutien important sur place. Pour que nombre des avantages que l'on peut en attendre se

⁵³ Management of electronic records: Issues and guidelines, document établi par l'ACCIS, Organisation des Nations Unies, New York, 1990.

⁵⁴ Information system security guidelines for the United Nations organizations, ACCIS, Organisation des Nations Unies, New York, 1992.

⁵⁵ "The information revolution: How digital technology is changing the way we work and live", Business Week International, Numéro spécial, 1994, p. 104.

concrétisent, une action résolue sera nécessaire. Quoi qu'il en soit, des changements sensibles sont déjà perceptibles. Les réseaux de bureautique constituent un outil très important pour briser les rigidités bureaucratiques dans les organisations car ils permettent de communiquer beaucoup plus librement, de développer considérablement les échanges d'informations et le travail en équipe et facilitent le processus décisionnel qui devient beaucoup plus rapide et beaucoup plus souple que par le passé.

93. Deuxièmement, il est absolument indispensable de définir une stratégie globale en matière de systèmes d'information afin d'en guider le développement ultérieur et de veiller à ce que l'on utilise l'informatique de façon judicieuse pour mener à bien les programmes les plus importants de l'organisation. Malheureusement, comme il ressort des présents paragraphes, certaines organisations se sont empressées d'automatiser les travaux de bureau sans arrêter d'abord une véritable stratégie. Toutefois, (voir les tableaux 6.A et 6.B) plusieurs d'entre elles se sont attelées à cette tâche d'importance cruciale : un processus de grande ampleur s'est amorcé à l'Union internationale des télécommunications (UIT)⁵⁶ et des initiatives ont été prises, sont en cours ou sont prévues dans beaucoup d'autres organismes.

94. Troisièmement, il faut mentionner l'application informatique la plus difficile à mettre en oeuvre mais aussi, potentiellement, l'une des plus utiles, à savoir les systèmes de prise de décisions concernant la gestion, qui intègrent non seulement les informations financières et celles relatives au personnel mais aussi les données concernant la planification, la programmation et la performance. Ce type de système intégré est très important pour améliorer la prise de décisions et l'exécution des programmes dans l'ensemble de l'organisation. Comme il est indiqué dans les tableaux 6.A et 6.B, plusieurs organismes ont étudié de façon approfondie ce processus extrêmement ardu mais essentiel ou sont en train de le mettre en route. Les Inspecteurs ont été particulièrement impressionnés par les efforts déployés par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour concevoir et mettre en place à l'intention des directeurs des programmes un système intégré d'information sur les programmes, de prise de décisions, de programmation et de gestion, d'application universelle⁵⁷.

95. Quatrièmement, l'informatique nous ramène au thème subsidiaire du présent rapport, à savoir l'importance d'une analyse systématique des tâches. Dans un rapport sur l'évolution de l'emploi des ordinateurs qu'il a publié il y a 10 ans, le CCI a insisté sur le fait que les ordinateurs étaient essentiellement "un moyen d'améliorer la productivité". Il a pressé les organisations d'utiliser le processus d'informatisation pour analyser, repenser, modifier, améliorer et combiner leurs différentes tâches et en supprimer certaines afin d'améliorer

⁵⁶ "Rapport au Conseil sur les systèmes informatiques : rapport du Secrétaire général", document de l'UIT C93/27/E du 20 avril 1993.

⁵⁷ "Programme manager - The role of Programme Division", document de l'UNICEF CF/PD/PRO/1993/002 du 3 juin 1993, et

"The programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, juillet 1993.

leurs programmes et de mieux servir les États Membres ⁵⁸. De même, une évaluation des activités d'informatisation réalisée dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies en 1987 a permis de constater que la plupart des services ne tiraient pas parti des nouvelles technologies faute de réorganiser en même temps leurs flux et méthodes de travail. Dans le rapport présentant les résultats de cette évaluation, il a été recommandé de procéder à ces analyses et de suivre de près les gains de productivité réalisés dans d'autres organisations afin de prendre les mesures qui s'imposent pour parvenir au même résultat ⁵⁹. Des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU ont indiqué que le nouveau Système intégré de gestion (SIG) qui était en train de se mettre en place comprenait une analyse des flux de travail au Siège et comporterait des contrôles internes automatisés; l'analyse des flux de travail pratiquée actuellement à Genève serait ensuite également effectuée dans tous les autres lieux d'affectation.

96. Dans l'ensemble, les organisations ne semblent encore guère pratiquer ce type d'analyse. Peut-être se contentent-elles d'automatiser les procédures de travail existantes, ce qui serait regrettable. La multiplicité des activités d'analyse fonctionnelle dont il a été question plus haut et le peu de ressources disponibles pour les mener à bien peuvent expliquer cet état de choses. Toutefois, avec les puissants logiciels mis au point récemment, il est devenu possible en agissant sur "le flux de travail" de réaliser rapidement des gains de productivité très importants. Ces logiciels qui présentent les flux de travail sous forme de graphiques, suivent le déroulement des opérations à tous les stades, repèrent les goulets d'étranglement, recommandent des mesures correctives et favorisent l'esprit d'initiative chez les fonctionnaires, permettant souvent de réaliser des économies considérables et d'obtenir des résultats remarquables sur le plan de la performance. Les Inspecteurs estiment que les organisations doivent χ cette tâche s'ajoutant aux multiples autres tâches urgentes déjà citées χ prendre des mesures énergiques pour appliquer ce nouvel et très important outil d'analyse et ainsi améliorer leurs opérations.

97. Le caractère multiforme et évolutif que présente le développement des systèmes d'information atteste du dynamisme de ce secteur. Les organisations ont eu du mal à suivre le rythme mais il est pourtant indispensable qu'elles définissent une stratégie solide à l'égard des systèmes d'information et entreprennent des travaux dans ce domaine à titre prioritaire, afin de pouvoir renforcer globalement leur gestion et gagner en souplesse, améliorer leurs procédures en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, et tirer parti de la puissance des moyens informatiques pour exécuter au mieux leurs futurs programmes. Comme on l'a déjà signalé, le CCI envisage d'entreprendre en 1996 une étude portant sur l'utilisation de l'informatique pour améliorer les processus de gestion et les programmes de fond dans le système des Nations Unies.

⁵⁸ "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organismes des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion" (JIU/REP/85/2), Document de l'Organisation des Nations Unies A/40/410 du 9 juillet 1985, par. 115 à 118, Add.1 du 30 juillet 1986 et A/41/686 du 8 octobre 1986.

⁵⁹ "Évaluation approfondie du programme relatif au traitement électronique de l'information et aux systèmes d'information : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1987/11 du 7 avril 1987, par. 47 et 48.

IV. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

98. Le personnel d'encadrement et les autres fonctionnaires constituent le troisième élément essentiel aux fins du respect de l'obligation redditionnelle et du contrôle dans les organisations. Contrairement aux concepts plus anciens d'"administration du personnel" ou de "services du personnel", la gestion des ressources humaines repose sur l'idée que le personnel, loin d'être un simple facteur de production qu'il faut administrer, représente un atout précieux et qu'il doit être choisi, stimulé, géré et mis en valeur avec soin afin que l'organisation puisse continuellement se renforcer. La gestion des ressources humaines est peut-être, avec l'informatique, le fait nouveau le plus important qui est en train de transformer la gestion et les organisations modernes.

99. La gestion des ressources humaines suppose un changement d'attitude radical de la part du personnel et une transformation profonde de la culture et des procédures de l'organisation. Elle privilégie l'innovation, la créativité, la prise de risques et le travail en équipe, excluant à l'inverse l'application de règles de procédure rigides et la fixation d'objectifs étroits en ce qui concerne la performance individuelle. Les considérations relatives aux ressources humaines devraient être dûment prises en compte dans la planification stratégique de l'organisation (dont il sera question dans le chapitre suivant). Elles devraient également aider à restructurer les mécanismes de contrôle interne de façon à prévoir les mesures nécessaires en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle tout en éliminant les échelons hiérarchiques qui sont de trop.

100. Les organisations doivent planifier comment répartir au mieux les ressources humaines dont elles disposent, organiser le travail avec souplesse afin de pouvoir s'adapter à l'évolution des besoins et mettre en place un système efficace pour récompenser le mérite et sanctionner les fautes. Pour que ces tâches puissent être menées à bien, il faut qu'il y ait un département des ressources humaines et, dans toute l'organisation, des directeurs de programmes capables de planifier et de gérer tout le cycle des activités correspondantes X besoins de main-d'oeuvre et disponibilités, recrutement et affectations, notation, récompense du mérite et sanctions, et formation et perfectionnement ⁶⁰.

101. La CFPI préconise depuis plus de 10 ans une approche intégrée de la gestion des ressources humaines. Elle a élaboré des normes communes de classement des

⁶⁰ Voir, par exemple, Paul Evans, Yves Doz et André Laurent, Eds, Human resource management in international firms: Change, globalization, innovation Macmillan, Londres, 1989,

William B. Johnston, "Global work force 2000: The new world labour market", Harvard Business Review, mars-avril 1991, p. 115 à 127,

Rosabeth Kanter, "Globalism/localism: A new human resources agenda", Harvard Business Review, mars-avril 1991, p. 9 et 10 et

Albert Shapero, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free Press, New York 1985.

emplois, pierre angulaire de la gestion des ressources humaines, rationalisant les écarts de rémunération internes et fournissant des données de base sur les fonctions correspondant aux différents emplois. En 1982 elle a soumis à l'Assemblée générale une étude sur la notion de carrière, les types de nomination, l'organisation des carrières et autres questions connexes et a souligné qu'une gestion efficace des ressources humaines dans la fonction publique internationale exigeait une approche globale ⁶¹.

102. Pour promouvoir cette approche intégrée, la CFPI a mis au point, au fil des années, une série de produits visant à aider les organisations à construire leur système de gestion des ressources humaines. Elle a, par exemple, établi un modèle de planification des ressources humaines, publié un certain nombre d'études sur les sources de recrutement, les techniques d'entretien et les examens et proposé un ensemble de mesures relatives à la gestion de la performance. Toutefois, comme il ressort des rapports successifs établis par la CFPI pour déterminer la suite donnée à ses recommandations, dans l'ensemble, les organisations ne se sont pas dotées de systèmes de gestion des ressources humaines cohérents.

103. Certaines organisations ont fait des progrès très sensibles. Dans une brochure récente, le PNUD a exposé les mesures qu'il avait prises pour améliorer la gestion des ressources humaines x renforcement des capacités, programmes de perfectionnement, mise en place de systèmes de gestion des ressources humaines ou réforme des systèmes existants. Il a rendu compte des principaux changements opérés au cours des cinq dernières années dans 10 domaines différents et a présenté la stratégie qu'il appliquerait dans l'avenir dans le domaine des ressources humaines, faisant valoir qu'il s'agirait d'une nouvelle étape dans le processus visant à assurer la gestion du personnel en fonction des impératifs de changement ⁶². Les Inspecteurs recommandent vivement la lecture de cette brochure qui présente de façon très succincte tous les aspects d'un système de gestion des ressources humaines dynamique, permettant de faire face à l'évolution constante que connaissent les organisations.

104. On reconnaît de plus en plus qu'en matière de gestion des ressources humaines, le rôle de l'ensemble du personnel d'encadrement de l'organisation est capital. Une circulaire du PNUD de 1993 est consacrée entièrement à la responsabilité et à l'obligation redditionnelle des directeurs de programme qui doivent répondre de la façon dont ils supervisent l'ensemble des fonctionnaires

⁶¹ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale, Assemblée générale, Documents officiels, Supplément No 30 (A/37/30), Annexe I "Etude sur la notion de carrière, les types de nomination, l'organisation des carrières et autres questions connexes", par. 6, et

Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1993, Assemblée générale, Documents officiels, Supplément No 30 (A/48/30), par. 250.

⁶² "UNDP in the '90s, No 4: Managing personnel for change" (ce document fait partie d'une série de documents d'information qui doivent être revus et augmentés en 1995), Division des affaires publiques du PNUD, New York, 1994.

placés sous leur autorité, communiquent avec eux, contribuent à leur perfectionnement et les appuient dans leur travail ⁶³. De même, lorsqu'elle a demandé la mise en place d'un système en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies le 1er janvier 1995 au plus tard, l'Assemblée générale a spécifié que ce système devrait comporter :

"Un mécanisme qui rendrait les directeurs de programme comptables de la bonne gestion des ressources humaines et financières qui leur sont allouées" ⁶⁴.

105. Le CCI a publié récemment un rapport sur l'amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Dans un chapitre de ce rapport, intitulé "Une attitude correcte à l'égard des ressources humaines", il examine ce qu'il est possible de faire pour que les principales questions relatives au personnel comme la question de la situation et de la promotion des femmes, soient désormais mieux traitées. Après avoir mis en parallèle les pratiques suivies dans le passé en matière d'administration du personnel et l'attitude nouvelle de l'Assemblée générale, du Secrétaire général et des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui, peu de temps auparavant, avaient pris clairement position en faveur d'autres conceptions de la gestion du personnel, privilégiant le dynamisme, la transparence, le dialogue et les résultats, le CCI propose dans ce chapitre une nouvelle approche intégrée des ressources humaines, centrée sur le renforcement des capacités de gestion des ressources humaines, l'instauration d'un système d'établissement de rapports intérimaires beaucoup plus transparent et l'adoption de mesures pour veiller au respect de l'obligation redditionnelle et assurer le suivi des programmes relatifs aux ressources humaines dans l'avenir ⁶⁵. Le Secrétaire général a commencé à donner suite à ces propositions en s'engageant, dans un rapport publié à la fin de 1994, à définir une stratégie "de modernisation et de dynamisation" de la gestion des ressources humaines au Secrétariat ⁶⁶.

106. Dans le présent chapitre, les Inspecteurs présentent deux aspects essentiels de la gestion des ressources humaines, qui sont très importants pour renforcer l'obligation redditionnelle et le contrôle dans les organisations. Il s'agit premièrement du perfectionnement et surtout de la formation du personnel

⁶³ "Accountability", UNDP/ADM/93/50/Add.1 du 27 octobre 1993.

⁶⁴ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution de l'Assemblée générale 48/218 du 23 décembre 1993, section I.E., par. 5 b).

⁶⁵ "Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à une période de 'gestion des ressources humaines' et d'obligations redditionnelles : un nouveau commencement ?" JIU/REP/94/3 de mai 1994, document de l'Organisation des Nations Unies A/49/176 du 17 juin 1994, et Add.1 du 31 octobre 1994.

⁶⁶ "Stratégie pour la gestion des ressources humaines de l'Organisation : ... rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/5 du 21 octobre 1994.

d'encadrement et, deuxièmement, de l'amélioration des méthodes de gestion, activité qui est étroitement liée à la précédente. Un troisième aspect, peut-être le plus important, la gestion des performances, est examiné au chapitre V.

A. Perfectionnement et formation du personnel d'encadrement

107. Les données relatives aux activités de perfectionnement et de formation des cadres qui sont présentées dans les tableaux 7.A et 7.B de la deuxième partie du présent rapport montrent qu'il existe à cet égard d'assez grandes disparités entre les organismes des Nations Unies. Certaines organisations comme l'UNRWA, l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, l'OACI, l'UIT, l'UNESCO et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ont fait de réels efforts ces dernières années pour se doter de programmes de perfectionnement et de formation des cadres cohérents. D'autres, comme l'Organisation des Nations Unies, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le PAM, la FAO, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) sont en train de mettre en route des programmes de ce type. Le HCR, pour sa part, a établi un cadre stratégique et un projet pluriannuel de grande envergure pour promouvoir une nouvelle approche des ressources humaines et une nouvelle culture au sein de l'organisation grâce à un système de gestion des carrières dont la formation et le perfectionnement intensifs des cadres constituent l'une des principales composantes⁶⁷. D'autres organismes encore se contentent d'organiser des stages de formation à la gestion au coup par coup ou font appel occasionnellement à des organismes de formation extérieurs.

108. Le CCQA s'occupe activement de ces questions depuis des années, par le biais de son Sous-Comité sur la formation du personnel qui se réunit périodiquement. Si pendant longtemps les progrès ont été limités, récemment les choses se sont accélérées avec la mise en place dans les organismes susmentionnés de programmes de perfectionnement des cadres. La CFPI qui est statutairement responsable de l'élaboration des programmes de formation, y compris au niveau interorganisations, a fait appel pour mener à bien cette tâche au Sous-Comité du CCQA. En 1993, elle a publié des directives pour l'évaluation de la formation qu'elle avait élaborées avec le Sous-Comité et, en 1994, elle a recommandé aux organisations une série de modules de formation à l'appréciation du comportement professionnel conçus une fois encore en collaboration avec le Sous-Comité.

109. Dans un rapport de 1993 consacré à la formation du personnel, le Sous-Comité du CCQA a souligné que le perfectionnement des cadres (dont la formation ne représentait qu'un aspect) faisait partie intégrante de la gestion des ressources humaines, et que c'était un outil extrêmement efficace pour promouvoir le changement et un facteur déterminant aux fins de la mise en valeur des ressources humaines dont les organisations avaient besoin pour atteindre leurs objectifs stratégiques. Il a également mis l'accent sur les conditions

⁶⁷ "Note sur la gestion des ressources humaines", document du HCR EC/1994/SC.2/CRP.20 du 7 juin 1994.

préalables à la mise en place d'un programme de perfectionnement des cadres réussi :

- a) Appui et adhésion manifeste de la haute administration;
- b) Prise en compte de la vision stratégique de l'organisation dans les activités de perfectionnement des cadres ainsi que dans la gestion et la planification des ressources humaines;
- c) Instauration, dans chaque organisation, d'un climat propice à l'apprentissage, en faisant une large place aux nouvelles compétences et techniques en matière de gestion et aux besoins de formation; et
- d) Participation directe des intéressés qui doivent contribuer au succès des activités de perfectionnement des cadres ⁶⁸;

110. Toutefois le rapport du CCQA a montré qu'il restait encore beaucoup à faire. Dans plus de la moitié des organismes consultés, il n'y a pas de programme de perfectionnement des cadres et dans bien des cas, les activités de formation à la gestion sont assez décousues et improvisées. Les ressources financières qui leur sont consacrées sont limitées. La formation aux nouvelles technologies est insuffisante. Les programmes de perfectionnement des cadres font toujours la part belle à la formation et ne sont pas bien intégrés dans la gestion des ressources humaines. L'évaluation des résultats de la formation laisse à désirer et les problèmes que posent les programmes relatifs à l'appréciation du comportement professionnel et à la récompense du mérite empêchent également de progresser. Il importe surtout de renforcer les systèmes de gestion propices au perfectionnement des cadres, les compétences en matière de gestion et les valeurs de l'organisation, notamment "l'obligation redditionnelle des gestionnaires" ⁶⁹.

111. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies ne se sont toujours pas dotés de programmes de perfectionnement des cadres. Le problème est essentiellement financier : les ressources disponibles pour financer les activités de formation sont globalement insuffisantes. Dans les grandes organisations qui ont des programmes de formation assez importants, on a toujours financé en priorité les cours de langue, au détriment d'autres types de formation. Le perfectionnement des cadres est une activité fondamentale et permanente qui exige de chaque organisation un gros effort financier.

112. Dans une étude de 1992 consacrée à la formation dans le cadre de la mise en valeur des ressources humaines, la CFPI a fait observer que la formation devait répondre à la fois aux besoins de la direction en vue d'améliorer l'efficacité de l'organisation et aux besoins du personnel en matière d'organisation des carrières. Toutefois elle a souligné qu'en s'efforçant d'accroître l'efficacité de la gestion, il ne fallait pas négliger les besoins de formation du personnel.

⁶⁸ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", CCQA, document ACC/1993/PER/R.15 du 2 juin 1993, par. 5 à 14.

⁶⁹ Ibid., par. 9 et annexe IV.

Dix ans plus tôt, la Commission avait recommandé aux organisations un modèle pour procéder à l'évaluation des besoins de formation, préalable indispensable, selon elle, à l'évaluation de l'utilité et de l'impact des activités de formation. La CFPI a également considéré que les directives de 1993 étaient un corollaire indispensable pour aider à promouvoir l'application de programmes de formation efficaces. Elle a estimé qu'elle devait encourager les organismes des Nations Unies à adopter une approche commune des questions relatives au perfectionnement des cadres et à l'orientation générale du personnel, afin que les maigres ressources disponibles soient utilisées au mieux ⁷⁰.

113. Deux importantes initiatives interorganisations sont en cours dans ce domaine. Dans la plupart des organismes, les gestionnaires sont jugés en fonction des tâches qu'ils accomplissent et donc, fondamentalement, de leur performance, mais dans l'ensemble, pour faciliter l'accomplissement de ces tâches, les organisations n'ont pas cherché à renforcer les compétences de leurs gestionnaires. Le CCQA a donc proposé de définir un socle de compétences indispensables en matière de gestion au sein du système des Nations Unies et travaille actuellement à ce projet.

114. Au début de 1994, un groupe de travail du CCQA a expliqué dans un rapport qu'il était important d'instaurer dans tout le système des Nations Unies une "culture de la gestion de la performance". Il a indiqué que d'après l'expérience des États Membres il apparaissait clairement que les compétences en matière de gestion étaient essentielles dans un système d'appréciation du comportement professionnel des cadres rigoureux, et a présenté une série de principes et de procédures interorganisations pour instituer un système de ce type ⁷¹. Les organisations continuent de discuter activement de cette importante initiative. De son côté, le Sous-Comité sur la formation du personnel du CCAQ est en train d'élaborer un plan-type pour le perfectionnement et la formation des cadres afin d'étayer les efforts entrepris pour accroître l'efficacité de la gestion et faire en sorte que les gestionnaires soient davantage comptables de leur action.

115. En outre, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles (CCQPO) a lancé et appuyé un projet de formation concerté interorganisations dans le but de promouvoir plus vigoureusement le concept du travail en équipe au sein du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays et de renforcer le rôle de cette équipe ainsi que d'accroître l'efficacité du système des coordonnateurs résidents à l'appui des efforts de développement nationaux. La formation est assurée par le Centre international de formation de l'OIT à Turin (Italie) ⁷². Depuis 1991, plus d'une douzaine d'ateliers consacrés à la gestion de la

⁷⁰ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1993, Assemblée générale, Documents officiels, Supplément No 30 (A/48/30), par. 230 à 233.

⁷¹ "Report of the eightieth session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)", document ACC/1994/4 du 30 mars 1994, par. 1 à 4 et 34 à 43.

⁷² "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", op. cit., par. 24 à 27.

coordination sur le terrain ont été organisés tant à Turin que dans les pays en application des résolutions adoptées à ce sujet par l'Assemblée générale⁷³.

B. Programmes d'amélioration de la gestion

116. Dans la section précédente, nous avons décrit les mesures prises pour instituer et développer des programmes de perfectionnement et de formation des gestionnaires dans le cadre d'un grand système de gestion des ressources humaines. Un autre élément essentiel, qui commence à peine à se développer au sein du système des Nations Unies, mérite d'être évoqué en raison de l'importance qu'il présente si l'on veut voir s'instaurer dans les organisations une culture de la performance.

117. Depuis des années, des organisations du monde entier appliquent avec des résultats divers des programmes d'"amélioration de la gestion". L'éventail des moyens utilisés s'est progressivement élargi : les organisations qui ont commencé par mettre en place des "boîtes à idées" pour permettre à leur personnel de faire des suggestions et par essayer de réduire les coûts, emploient désormais beaucoup d'autres techniques comme l'enrichissement des tâches et la création de cercles de qualité. Depuis quelque temps, la méthode qui retient le plus l'attention et qui est le plus largement appliquée est celle de la "gestion par la qualité totale"; cette méthode à laquelle le CCQA a consacré un atelier en 1992 commence à être utilisée dans certains organismes des Nations Unies.

118. La gestion par la qualité totale vise à améliorer constamment la qualité en effectuant des analyses dans l'ensemble de l'organisation pour déterminer en fonction des faits et des données si les activités sont bien adaptées et si elles sont bien exécutées. Cette méthode tient compte de ce que les organisations, y compris celles du secteur public, ont non seulement une clientèle interne mais aussi une clientèle extérieure dont elles doivent satisfaire les besoins. Elle privilégie la participation, l'idée étant que le personnel peut, par ses idées, ses initiatives et sa créativité, contribuer de façon décisive à l'amélioration des services fournis par l'organisation.

119. Collaborer pour résoudre les problèmes est l'une des principales stratégies appliquées dans le cadre de la gestion par la qualité totale. Non seulement le "travail en équipe" représente un aspect important du processus de gestion par la qualité totale mais, en outre, il tient une large place dans les pratiques de gestion modernes. Toutefois, pour qu'il puisse vraiment améliorer la gestion du secteur public, un certain nombre de conditions sont nécessaires :

a) Le travail en équipe doit bénéficier de l'appui de la haute administration et de nouvelles procédures non bureaucratiques doivent être mises en place;

⁷³ La dernière en date étant celle relative à l'examen triennal des orientations des activités opérationnelles de développement dans le système des Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale 47/199 du 22 décembre 1992.

b) Des plans et structures d'organisation des carrières plus souples s'imposent pour faciliter la constitution d'équipes de caractère provisoire en vue de l'exécution de tâches déterminées;

c) Les intéressés doivent recevoir une formation destinée à leur apprendre à travailler en équipe; et

d) Il importe de régler les nouvelles questions opérationnelles qui se posent pour que les équipes soient mieux à même de coordonner leurs travaux, de prendre des décisions et de faire respecter la discipline collective et puissent voir leur travail récompensé.

120. Un autre processus d'amélioration de la gestion qui suscite un grand intérêt actuellement dans le monde entier est la "reconfiguration" organisationnelle. Issue des efforts de "réduction des coûts" entrepris dans le passé, la reconfiguration a été largement pratiquée à des fins de restructuration et de compression des effectifs ("downsizing") dans des organisations contraintes de restreindre leurs activités en raison de problèmes financiers ou de financement. Mais elle peut aussi être globalement très utile dans les organisations en bonne santé qui peuvent en faire un outil permanent d'analyse pour réduire les gaspillages, dégager des ressources et rationaliser les opérations, c'est-à-dire pour s'interroger sur la validité de tous les aspects des procédures existantes et en trouver de nouvelles meilleures et plus efficaces. Qu'elle soit mise en oeuvre dans le cadre d'un programme de gestion par la qualité totale, des unités administratives chargées du contrôle interne ou des services de gestion, de la rationalisation des contrôles internes, ou de l'analyse des systèmes d'information, la reconfiguration peut déboucher sur des changements importants en amenant :

- À réexaminer la vocation de l'organisation;
- À repositionner l'organisation pour qu'elle fournisse des services réellement utiles;
- À remodeler les structures pour que le flux de travail soit plus régulier;
- À opérer une restructuration pour que les emplois correspondent bien à la réalité des tâches; et
- À donner un nouvel élan à l'organisation pour qu'elle demeure compétitive ⁷⁴.

121. Comme il ressort des tableaux 8.A et 8.B de la deuxième partie du présent rapport, des programmes d'amélioration de la gestion et des activités connexes relatives à la gestion par la qualité totale sont actuellement soit en cours soit en train d'être mis en place dans la moitié environ des organismes, grands et petits faisant partie du système des Nations Unies. Il s'agit, dans de nombreux cas, d'opérations d'assez grande ampleur concernant l'ensemble de

⁷⁴ On peut citer, parmi de nombreuses sources, Daniel C. Morris et Joel S. Brandon, Re-engineering your business, McGraw-Hill, New York, 1993.

l'organisation, qui sont ou seront menées dans le cadre d'une stratégie plus vaste visant à renforcer la culture de gestion et à permettre à l'organisation de devenir globalement plus performante.

122. Il y a encore beaucoup à faire pour que ce type d'initiative se généralise et pour que toutes les organisations se dotent de solides programmes d'amélioration de la gestion. Néanmoins, les programmes susmentionnés représentent un bel effort de la part des organismes qui les ont entrepris, pour amener chacun de leurs fonctionnaires à assumer sa part des obligations redditionnelles, pour améliorer leur performance, ce qui est absolument impératif, et pour s'adapter en permanence, en faisant preuve d'imagination, à l'évolution rapide de leur situation, comme on le verra plus longuement dans le chapitre suivant.

123. Les petites unités administratives chargées, au sein des organisations, des services de gestion ou de l'analyse de la gestion (voir les tableaux 4.A et 4.B de la deuxième partie du présent rapport) devraient jouer un rôle déterminant dans le lancement et l'exécution de ces programmes d'amélioration de gestion. Le Groupe de coordination et de suivi de la gestion de l'ONUDI, par exemple, fournit des conseils techniques à l'ensemble des services de l'ONUDI afin de les aider à appliquer les principes relatifs à la gestion par la qualité.

124. Les activités de ce groupe reposent sur l'idée qu'il est nécessaire de promouvoir une culture de l'habilitation et de la responsabilisation si l'on veut améliorer réellement et continûment les opérations. Son travail consiste notamment à examiner les progrès réalisés en matière de transparence et les améliorations apportées au système d'établissement de rapports afin que les gestionnaires disposent des rapports d'activité et des informations en retour clairs et précis dont ils ont besoin pour pouvoir s'acquitter efficacement de leur tâche, et à assurer le secrétariat du Comité des politiques et de la gestion de l'ONUDI pour faire en sorte que ses activités d'appui à la gestion et de réforme de la gestion soient bien intégrées dans l'ensemble des activités.

125. Dans un rapport de 1981, les Inspecteurs ont insisté sur la nécessité d'accorder un rang de priorité beaucoup plus élevé à l'amélioration de la gestion et aux activités des unités administratives chargées des services de gestion/de l'analyse de la gestion dans les organismes des Nations Unies (cette question est examinée au chapitre II.C). Ils espèrent que les pressions beaucoup plus vives qui se sont exercées dans les années 90 en faveur d'une gestion et d'une performance opérationnelle de qualité pourront inciter un plus grand nombre d'organismes à mettre au point une politique spécifique et à engager des ressources pour créer des services chargés de l'amélioration et de l'analyse de la gestion ou les renforcer s'ils existent déjà car ces services sont très importants pour promouvoir une culture de gestion et mener à bien l'ensemble des activités.

126. Comme on l'a souligné dans chacun des chapitres précédents, toute organisation dynamique se doit absolument de procéder périodiquement à des analyses critiques de ses pratiques administratives. Malheureusement, ces analyses ne semblent pas encore largement répandues dans le système des Nations Unies. Elles sont pourtant fort nécessaires comme le montre parfaitement l'exemple qui suit. Dans une lettre publiée récemment dans une revue du

personnel de l'Organisation des Nations Unies, un conseiller technique a signalé que pas moins de 20 signatures de fonctionnaires du secrétariat (sans compter les paraphes que divers fonctionnaires inconnus avaient apposés sur les documents) avaient été nécessaires pour que sa mission sur le terrain en Asie soit approuvée⁷⁵. Toute cette paperasserie laisse pantois et on est en droit de penser que ce conseiller comme tous les gestionnaires et autres fonctionnaires concernés devraient avoir beaucoup mieux à faire.

⁷⁵ "Restructuring", lettre parue dans Secretariat News, Organisation des Nations Unies, janvier-février 1993, p. 17.

V. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET GESTION DES PERFORMANCES :
GESTION INTÉGRÉE DU CHANGEMENT

127. Dans les chapitres précédents, nous avons passé en revue les points forts, les points faibles, les réussites et les problèmes des divers mécanismes de contrôle interne, systèmes de gestion et autres éléments pertinents de la gestion des ressources humaines des organismes des Nations Unies. Globalement, ces organismes ont réussi, surtout récemment, à renforcer sensiblement l'obligation redditionnelle et le contrôle et à améliorer de manière appréciable la gestion.

128. Toutefois, en raison de la modicité des ressources engagées et du caractère fragmentaire des efforts de réforme entrepris dans de nombreux domaines et dans beaucoup d'organisations, il reste énormément à faire pour répondre à des exigences toujours croissantes avec des ressources qui ne cessent de diminuer. Le présent chapitre porte sur quatre éléments qui, de l'avis des Inspecteurs, sont essentiels pour permettre à chaque organisation de faire face à des missions, des responsabilités et des situations en constante évolution.

129. Le premier de ces quatre éléments, dont le PNUD fournit l'exemple le plus perfectionné, est la planification stratégique à laquelle les entreprises modernes du secteur privé ont souvent recours mais dont l'utilisation dans les organismes du secteur public est relativement récente. Elle s'écarte de la gestion hiérarchique traditionnelle pour mettre l'accent sur la faculté d'adaptation aux demandes du public, la fourniture de services de grande qualité, une utilisation plus imaginative du personnel et un processus de planification permanent privilégiant la mission de l'organisation et ses valeurs. Dans le plan stratégique, il s'agit aussi d'énoncer aussi clairement que possible ce qu'est une organisation, ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait et à élaborer, à aménager et à mettre à jour des stratégies afin d'atteindre les buts et les objectifs correspondants ⁷⁶.

130. À l'automne de 1993, une équipe de fonctionnaires du PNUD chargée des questions de transition a rédigé un rapport sur la vision, les objectifs et les stratégies du PNUD et les changements institutionnels nécessaires pour mettre en oeuvre ces stratégies. Ce rapport intitulé "Charte du changement" était fondé sur une série d'études réalisées au PNUD au cours des 20 dernières années. Au

⁷⁶ Frances S. Berry, "Innovation in public management: the adoption of strategic planning", Public Administration Review, juillet-août 1994, p. 322 à 329.

Barry Bozerman et Jeffrey D. Straussman, Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness, Jossey-Bass, San Francisco, Etats-Unis, 1990.

Robert B. Denhardt , The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations, Wadsworth, Belmont, Californie, Etats-Unis, 1993, et

Pocket strategy: The essentials of business strategy from A to Z, The Economist and Penguin Books Ltd., Londres, 1994.

début de la deuxième partie de son rapport, qui a trait aux "enjeux de la gestion", cette équipe affirmait que le PNUD avait besoin d'une nouvelle culture institutionnelle qui s'appuierait sur un renforcement du travail de fond, une responsabilisation accrue, une plus grande ouverture vers l'extérieur, un accroissement du travail d'équipe et une amélioration des services. L'équipe soulignait que pour pouvoir effectuer un travail de fond plus concret, le PNUD avait besoin d'une direction et d'une planification stratégiques qui seraient institutionnalisées sous la forme d'une nouvelle entité jouant un rôle de catalyseur et qui ne seraient pas diluées comme par le passé ⁷⁷.

131. En novembre 1994, l'Administrateur du PNUD a annoncé qu'un Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique allait être créé dans ses services afin de donner à cette dernière fonction un caractère distinct et de faire en sorte qu'elle soit pleinement reconnue dans la structure du PNUD. Le nouveau Bureau, doté d'un effectif de 12 administrateurs pour 1995, aura notamment pour attributions de faciliter la planification stratégique par l'Administrateur et les hauts dirigeants. Il sera chargé d'expliquer les tendances susceptibles d'avoir une incidence sur le PNUD et évaluera l'évolution de la situation et la façon dont le Programme s'y adapte. Il cherchera à renforcer l'obligation redditionnelle au niveau de l'organisation ainsi que la rétroaction et l'apprentissage, car il s'agit de processus essentiels. Il aidera aussi à intégrer l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, contribuera à l'analyse des objectifs et des buts en matière de performance et s'emploiera à mettre au point dans tout le PNUD un système décisionnel stratégique, analytique et tourné vers le changement ⁷⁸.

132. Ce même processus étalé sur plusieurs années, qui passe par des consultations internes, des études de gestion, un dialogue approfondi avec les organes directeurs à propos des réformes et l'instauration de méthodes de planification stratégique, s'est déroulé dans deux autres organisations, à savoir deux institutions spécialisées, l'une de taille moyenne et l'autre plus petite. L'ONUDI a mis en place un Bureau de la stratégie, de la politique et de la planification en 1989 à la suite d'une analyse approfondie de la gestion. Cette unité administrative est devenue le Bureau de la planification stratégique en 1994, année où a également été créé un Groupe de coordination et de suivi de la gestion pour appuyer le processus de transformation de la culture et des principes de gestion ⁷⁹.

⁷⁷ UNDP: A charter for change, partie I, Vision and goals, partie II Management challenges, documents de travail rédigés par une équipe de fonctionnaires du PNUD chargée des questions de transition, octobre 1993.

⁷⁸ "Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique - Mandat", UNDP/ADM/94/78, 8 novembre 1994.

⁷⁹ "Organigramme et structure des effectifs de l'ONUDI : Etude de gestion portant sur l'organigramme et la structure des effectifs de l'ONUDI", documents IDB.5/9 PBC.5/15 du 15 mars 1989 et Add.1 du 30 mars 1989,

Rapports complémentaires IDB.7/33 du 19 octobre 1990, GC.4/19 du 7 juin 1991 et IDB.10/24 du 16 septembre 1993, et

"Création d'un bureau de la stratégie, de la politique et de la

133. L'UIT aussi a mis en place au sein de ses organes directeurs et du secrétariat un processus de dialogue et de développement qui a duré plusieurs années et cette organisation est même allée plus loin à de nombreux égards que le PNUD et l'ONUDI. En 1991, une commission de haut niveau a réalisé une étude de la structure et du fonctionnement de l'UIT intitulée "Les défis du changement" et a lancé une série de réformes. En 1992, une unité de planification stratégique et d'analyse opérationnelle a été créée pour exercer des fonctions de planification stratégique, d'analyse opérationnelle et de vérification interne des comptes. La même année, une conférence de plénipotentiaires extraordinaire a adopté une constitution et une convention ainsi que de nouvelles structures et de nouvelles méthodes de travail. En outre, l'UIT a élaboré un plan stratégique pour la période 1995-1999 prévoyant notamment des stratégies d'organisation et de gestion destinées à accroître l'efficacité de l'UIT. Ce plan stratégique a été adopté par la Conférence de plénipotentiaires de Kyoto en 1994⁸⁰.

134. Il ressort des tableaux 9.A et 9.B de la deuxième partie que le concept de planification stratégique s'impose assez rapidement dans d'autres organismes des Nations Unies et il s'agit là d'une initiative majeure en matière de gestion à laquelle les chefs de secrétariat, les organes directeurs et les experts indépendants sont souvent très favorables. Au sein de l'Organisation des Nations Unies :

a) Des groupes de travail du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (HABITAT) ont eu pendant l'année 1994 un dialogue sur les buts et stratégies de l'organisation, la gestion des changements et le contrôle de l'orientation, de l'efficacité et de l'impact des programmes;

planification auprès du Directeur général", Bulletin du Directeur général, UNIDO/DG/B.110, 10 août 1989.

⁸⁰ L'UIT de demain : les défis du changement, rapport de la Commission de haut niveau chargée d'examiner la structure et le fonctionnement de l'Union internationale des télécommunications (UIT), UIT, Genève, avril 1991,

"Résumé des décisions prises pour donner suite aux recommandations CHN/BAH : Rapport du Secrétaire général", document de l'UIT C94/33/(Rev.1)-E du 11 mai 1994, p. 3,

Vue d'ensemble : L'Union internationale des télécommunications : 1994, UIT, Presse et information publique, Genève, mars 1994.

"Projet de plan stratégique pour la période 1995-1999 préparé par le Groupe de travail du Conseil sur les politiques et les plans stratégiques : rapport du Secrétaire général", document de l'UIT C94/18-E du 11 avril 1994, et

"Projet de rapport du Conseil à la Conférence de plénipotentiaires (Kyoto, 1994) : Note du Secrétaire général", document C94/20-E, "Première partie : Considérations générales", 18 avril 1994 et Add.1 et Corr.1 et 2.

b) Comme suite à une étude structurelle axée sur l'avenir réalisée en 1990, le Centre du commerce international (CNUCED/GATT) a procédé en 1994 à une analyse des opérations et des orientations futures et a élaboré un plan d'action ⁸¹;

c) Le PNUE a mis en place en 1994 un service responsable de la planification et de l'obligation redditionnelle pour contribuer à instaurer une nouvelle culture de gestion et remplir des tâches essentielles en matière de planification stratégique en même temps que de nouveaux rôles consultatifs et de nouvelles fonctions de développement des systèmes d'information ⁸²;

d) Les buts et les stratégies de l'UNICEF sont rassemblés dans le Plan d'action pour le Sommet mondial pour les enfants de 1990 et dans les plans d'action nationaux bénéficiant de l'appui de cette organisation qui donne la priorité absolue au renforcement de la crédibilité et de l'obligation redditionnelle et à l'amélioration de la gestion afin d'améliorer également l'impact des programmes et leurs résultats ⁸³;

e) Le FNUAP a élaboré en 1992 une stratégie opérationnelle à moyen terme portant sur l'évolution de ses tâches et de ses fonctions et sur les adaptations qu'il était indispensable d'opérer au niveau de son organisation ⁸⁴;

f) En 1993, le secrétariat et l'organe directeur du PAM ont procédé, en s'appuyant sur une évaluation effectuée par les donateurs, à une analyse détaillée des politiques, des objectifs et des stratégies du PAM ainsi que des enseignements tirés de l'expérience ⁸⁵.

135. Plusieurs institutions spécialisées, grandes ou petites, s'orientent aussi vers l'adoption de méthodes de planification stratégique :

a) En 1994, le nouveau Directeur général de la FAO a préconisé l'élaboration d'un programme à plus long terme portant sur les changements

⁸¹ "Le CCI à la croisée des chemins : Programme pour l'avenir", document ITC/AG(XXVII)/143 du 5 octobre 1994.

⁸² "Corporate Planning and Accountability Service: Executive Summary", PNUE, pas de date.

⁸³ "Plan à moyen terme pour la période 1994-1997", UNICEF, document E/ICEF/1994/3 du 3 mars 1994 et Corr. 1, sections II et VII et annexe III.

⁸⁴ "Fonds des Nations Unies pour la population : Stratégie opérationnelle à moyen terme : Rapport du Directeur exécutif", document DP/1992/31 du 1er avril 1992.

⁸⁵ "Review of WFP policies, objectives, and strategies", PAM, document 37/P/7 du 7 avril 1994, en particulier les paragraphes 21 à 23 et l'annexe II.

stratégiques, la restructuration, les réformes de gestion et l'amélioration des systèmes de gestion ⁸⁶;

b) En 1992, le secrétariat et le Conseil de l'OACI se sont attachés à mettre au point la structure d'un plan d'action stratégique pour l'avenir de l'aviation civile ⁸⁷;

c) L'OIT a élaboré en 1994 une politique de partenariat actif conçue comme une réorientation fondamentale visant à rapprocher l'organisation de ses mandants tripartites dans les États membres, à améliorer les services techniques qui leur sont fournis et à adapter en permanence l'action de l'OIT et les techniques qu'elle emploie ⁸⁸;

d) L'Union postale universelle (UPU), qui est une petite institution spécialisée, envisage de mettre en place un cadre de planification stratégique et un système de budget-programme comme suite à une étude externe et à un débat approfondis sur sa gestion et son fonctionnement qui ont commencé en 1992 ⁸⁹.

136. Le deuxième élément est la "gestion des performances". Selon la définition donnée par la CFPI, à qui l'on doit les travaux les plus approfondis dans ce domaine, la gestion des performances consiste à savoir "comment évaluer ou mesurer précisément et objectivement les performances d'un employé et comment utiliser le résultat pour accroître l'efficacité de l'intéressé et de l'organisation où il travaille". Une étude à l'échelle du système réalisée en 1993 par la CFPI a montré que dans la plupart des cas, les systèmes de notation des fonctionnaires utilisés par les organisations étaient désormais fondés sur l'exécution des tâches et la performance et n'étaient plus axés comme auparavant sur les caractéristiques personnelles et le comportement. Pour la CFPI, ces différents systèmes étaient bien conçus mais une culture de la gestion

⁸⁶ Examen par le Directeur général des programmes, structures et politiques de l'Organisation, FAO, document CL 106/2, mars 1994.

⁸⁷ "Elaboration d'un plan d'action stratégique pour relever les grands défis de l'aviation civile : Rapport du Conseil", OACI, document A29-WP/39 EX/8 du 10 juillet 1992.

⁸⁸ "La politique de partenariat actif", circulaire du BIT, avis du Directeur général, No 505, 4 août 1993.

⁸⁹ "Study on the management of the work of the Universal Postal Union: Recommendations for a strategic planning process and a programme budgeting system", Rapport de consultants extérieurs, UPU, document CE 1992/C 3 - Doc 2d, mars 1992,

"Universal Postal Union: Future organization and funding: Report from external consultant", Ernst & Young, CE 1993/C 3 Doc 2b, mars 1993,

"Working Party WP 3/3 'Management of the Union's work'", CE 1993/C 3 - Doc 2d, 6 mai 1993, et

"Committee's report", CE 1993 - Doc 7, 12 mai 1993.

valorisant les performances était indispensable. Cette culture passait par une plus grande transparence et une meilleure compréhension des systèmes par le personnel, une insistance plus ferme sur une évaluation objective et rigoureuse du comportement professionnel et la prise en compte des compétences (niveaux de connaissance, de qualification et d'aptitude nécessaires dans les différents groupes d'emplois) dans les systèmes de notation fondés sur l'évaluation de l'exécution des tâches.

137. En 1993 et 1994, des progrès sensibles ont été enregistrés en ce qui concerne les systèmes d'appréciation du comportement professionnel et de gestion des performances utilisés dans les organisations. La CFPI a mis à jour et analysé les principes fondamentaux dont dépend une bonne évaluation du comportement professionnel ⁹⁰. Plusieurs organisations, dont le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, l'UIT, l'UNESCO et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) ont mis en place ces dernières années de nouveaux systèmes de notation (que l'UNICEF et le PNUD ont déjà réévalués et sont en train de renforcer) ⁹¹. D'autres organisations comme le HCR, l'ONUDI et le PAM ont entrepris de mettre en place de tels systèmes. Quant à l'Organisation des Nations Unies, elle s'est lancée dans une vaste opération visant à instaurer un nouveau système qui lui soit propre et à supprimer les dysfonctionnements des anciennes méthodes d'appréciation du comportement professionnel et les problèmes qu'elles entraînaient. Dans un rapport publié en 1994, le Corps commun d'inspection a analysé de manière assez détaillée les principaux éléments de systèmes d'appréciation du comportement professionnel efficaces ainsi que les conditions nécessaires au bon fonctionnement du nouveau système utilisé à l'ONU ⁹².

138. Pour appuyer ces efforts, la CFPI a élaboré un ensemble de mesures dans le domaine de la gestion des performances et a notamment mis au point des principes et des directives concernant la notation des fonctionnaires et le suivi du comportement professionnel, défini le cadre de programmes, de reconnaissance et de récompense du mérite, arrêté les mesures à prendre en cas de comportement professionnel non satisfaisant et mis en place des modules de formation à l'appréciation du comportement professionnel. En outre, le CCQA a lancé sa propre initiative, qui s'appuie sur celle de la CFPI et a pour objet d'instituer un système rigoureux d'évaluation du comportement professionnel à l'intention

⁹⁰ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1994, Assemblée générale, documents officiels, supplément No 30 (A/49/30), chap. VII.A, p. 85 à 97.

⁹¹ "UNICEF's revised performance appraisal system", Instructions administratives de l'UNICEF, CF/AI/1994-02, 1er mars 1994,

"Performance Appraisal Review: Instructions and Guidelines (PAR)", PNUD, et

"Management Board decisions on the performance Appraisal Review (PAR) system", UNDP/ADM/93/38, 13 juillet 1993.

⁹² "Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : Conditions nécessaires à son bon fonctionnement", JIU/REP/94/5 et documents des Nations Unies A/49/219 du 4 août 1994 et Add.1 du 31 octobre 1994.

des gestionnaires dans l'ensemble du système des Nations Unies et de contribuer à instaurer une culture de la "gestion des performances" ⁹³.

139. Le dialogue se poursuit entre le CCQA et le CAC qui sont déjà tombés d'accord sur le fait qu'il faudrait rendre le personnel d'encadrement plus performant dans le contexte des systèmes de gestion des performances des organisations. En outre, il faut adopter une démarche proactive débouchant sur l'instauration dans les organisations d'une culture de la performance dans laquelle l'efficacité, l'efficience et le respect de l'obligation redditionnelle sont des objectifs auxquels on attache beaucoup de prix. Les travaux se poursuivent au CCQA pour mettre au point des prototypes de systèmes, de directives et de cadres destinés à appuyer les efforts en cours dans certaines organisations.

140. Le troisième élément indispensable pour rassembler toutes les composantes de l'obligation redditionnelle et du contrôle est la mise en place d'un cadre pour les exposés des objectifs à atteindre, les plans de travail et les critères de performance, cadre commun au système de planification stratégique et au système de gestion des performances et mentionné comme thème subsidiaire tout au long du présent rapport. Ce cadre et les liens entre les différents éléments ont été, là encore, définis par une équipe spéciale du PNUD chargée de la planification du travail, et supposent :

a) La définition de buts et d'objectifs permettant de connaître la vision de l'organisation et présentés sous forme d'un plan stratégique;

b) La définition d'objectifs de gestion biennaux à atteindre par les principaux services afin de mettre en oeuvre ce plan stratégique;

c) L'établissement d'un budget biennal et de plans de travail annuels pour chaque unité administrative sur la base des objectifs de gestion;

d) L'élaboration, sur la base des plans de travail des unités administratives, de plans de travail individuels qui seraient inclus dans les plans relatifs au comportement professionnel des fonctionnaires dans le cadre du processus de gestion des ressources humaines.

141. La corrélation directe entre la planification stratégique, la gestion des performances, les exposés des objectifs à atteindre et les plans de travail d'une part et l'obligation redditionnelle de l'autre est déjà mise en relief dans la nouvelle approche adoptée par le PNUD. Dans son rapport de 1993, celui-ci pose en préalable le renforcement d'une culture fondée sur le respect de l'obligation redditionnelle. Il mentionne ensuite une série de mesures à prendre pour renforcer l'obligation de répondre de la qualité et de l'impact des programmes et chercher à faire en sorte que les gestionnaires satisfassent aux normes les plus élevées en matière d'éthique et de transparence et possèdent les plus hautes qualités de gestion, ces mesures s'ajoutant aux efforts en cours pour garantir le respect de l'obligation de rendre des comptes dans le domaine financier et procédural ⁹⁴.

⁹³ "Rapport de la quatre-vingtième session du CCQA ...", ACC/1994/4, op. cit.

⁹⁴ A Charter for change, Part II, op. cit. p. 5, 69 à 71.

142. Un quatrième élément est également inclus directement dans ce cadre, à savoir une évaluation plus détaillée de l'exécution des programmes. Le Comité des stratégies et de la gestion du PNUD a approuvé une initiative visant à instaurer un nouveau système de vérification de l'exécution des programmes combinant la vérification et l'évaluation dans le cadre d'un processus de consultation et d'expérimentation étalé sur plusieurs années. Le PNUD a été informé que la création d'un système aussi exigeant, qui faisait une plus large place à la mesure et à l'analyse des performances dans l'ensemble de l'organisation, passait par l'élaboration d'exposés des objectifs à atteindre, la planification stratégique et un ferme attachement du personnel de direction à la planification des programmes. Comme le montrent les tableaux 9.A et 9.B, plusieurs organisations s'emploient aussi à mettre au point des systèmes plus détaillés d'information et d'évaluation des performances, dont les appellations indiquent la diversité des démarches suivies :

- Système de gestion des résultats pour le PNUD;
- Système de gestion des programmes pour l'UNICEF ⁹⁵;
- Système de gestion des ressources des programmes pour le FNUAP;
- Système de contrôle de l'exécution des projets et système de gestion des performances et d'évaluation du comportement professionnel pour le PAM;
- Système d'évaluation de l'exécution des programmes pour l'AIEA ⁹⁶;
- Nouveau système de contrôle, d'auto-évaluation et d'établissement des rapports dans le cas de l'OIT;
- Nouveau "mécanisme de gestion des services" dans le cas de l'ONUDI ⁹⁷;

143. Comme ils le rappellent à plusieurs reprises dans le présent rapport, les Inspecteurs reconnaissent qu'il appartient à chaque organisation de décider des mesures et des réformes qu'elle doit adopter en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle en fonction de la situation qui lui est propre.

⁹⁵ "Programme manager - The role of Programme Division", UNICEF, document CF/PD/PRO/1993/002 du 3 juin 1993 et

"The programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, juillet 1993.

⁹⁶ "Programme performance assessment at the IAEA", AIEA, document GOV/INF/710 du 20 septembre 1993, et

"Programme Performance Assessment System (PPAS) status report", AIEA, document GOV/INF/741 du 17 mai 1994.

⁹⁷ "Guidelines for the management of UNIDO services", Bulletin du Directeur général, document UNIDO/DG/B.177 du 26 avril 1994.

Ils estiment cependant que toutes doivent se pencher sur les questions examinées dans le présent chapitre. Une "bonne gestion" constitue depuis trop longtemps une préoccupation assez secondaire et non une priorité absolue dans les opérations du système des Nations Unies. L'intérêt suscité actuellement par l'obligation redditionnelle, par des services et des processus équilibrés et plus perfectionnés de contrôle interne, par la rationalisation de ces contrôles, par l'utilisation dynamique de l'informatique et par l'introduction généralisée de la gestion des ressources humaines, ainsi que la précarité sans cesse croissante des ressources financières incitent très fortement les organismes du système des Nations Unies à modifier leur culture institutionnelle qui était jusque-là bureaucratique.

144. Il ressort clairement des citations qui figurent au début du présent rapport et qui sont extraites de documents datant de 1973, 1982 et 1992 que, depuis de nombreuses années, les organisations sont beaucoup plus portées vers l'élaboration des programmes, la mise en place des apports et la fourniture de prestations que vers les questions relatives à l'exécution des programmes et aux résultats obtenus. Des réactions récentes d'organes directeurs donnent à penser que les organisations n'ont pas encore démontré de manière claire et convaincante leur volonté d'efficacité et des pressions s'exercent actuellement pour qu'à l'avenir, elles fassent preuve d'une faculté d'adaptation et d'une souplesse beaucoup plus grandes. Comme l'a conclu récemment un groupe consultatif sur le financement de l'Organisation des Nations Unies :

"La crédibilité de l'Organisation dépendra dans une large mesure de l'efficacité de sa gestion, de l'excellence de son personnel et de la qualité de ses structures et de son administration." ⁹⁸.

145. Quel que soit le chemin parcouru par les différentes organisations sur la voie de concepts tels que l'ambitieuse "charte du changement" élaborée par le PNUD, les Inspecteurs recommandent que chacune fasse au moins en sorte de mettre en place ou de désigner au sein du bureau du chef de son secrétariat un service central unique chargé de mettre en oeuvre la planification stratégique et la gestion des performances et de faire appliquer l'obligation redditionnelle dans un souci d'efficacité optimale. Cette unité administrative pourrait avoir un effectif limité (une douzaine de fonctionnaires au maximum) et chapeauter les groupes chargés de l'évaluation, des systèmes d'information ou encore de la réforme ou des services de gestion comme cela se fait dans plusieurs organisations et elle pourrait être désignée de diverses manières. Toutefois, ses fonctions fondamentales devraient être les suivantes :

a) Évaluer régulièrement la façon dont évoluent la mission et le rôle de l'organisation concernée, ainsi que les réponses qu'elle apporte;

b) Analyser, harmoniser et faciliter toutes les tâches et responsabilités de gestion mentionnées dans le présent chapitre et dans l'ensemble du rapport;

c) Apporter son concours aux principaux responsables en les aidant à mener une action soutenue pour améliorer l'évaluation stratégique et la gestion

⁹⁸ Financement de l'Organisation des Nations Unies : Le prix de l'efficacité, rapport du Groupe consultatif indépendant sur le financement de l'Organisation des Nations Unies, Fondation Ford, New York, février 1993, p. 8.

et contribuer au dialogue permanent avec les organes directeurs sur ces questions (on trouvera une analyse plus poussée sur ce point au chapitre VII).

146. Ce service central aurait pour rôle essentiel d'accroître la souplesse et la faculté d'adaptation de l'organisation, c'est-à-dire d'intégrer la gestion du changement. L'amélioration de l'organisation ne passe plus par des réformes et des améliorations discrètes mais exige un courant régulier d'adaptations à mesure que la situation se modifie. De même que les activités de contrôle interne doivent être menées de manière équilibrée et concertée (comme nous l'avons vu au chapitre II), l'amélioration d'ensemble de l'organisation doit être coordonnée pour éviter les doubles emplois, la confusion et une dispersion des maigres ressources disponibles entre diverses activités n'ayant pas une efficacité optimale.

147. "Gérer le changement" n'est pas un simple slogan. Cela implique une véritable révolution culturelle pour l'organisation et un changement d'attitude fondamental de la part de chaque fonctionnaire. Le changement est toujours assorti d'une certaine crainte et d'une certaine résistance psychologique. Pour surmonter ces obstacles, les responsables de l'organisation doivent redéfinir la notion d'obligation redditionnelle pour donner aux fonctionnaires une plus grande liberté et leur permettre de faire preuve de plus de créativité dans leur travail mais dans le cadre d'un système solide, équitable et objectif d'obligation redditionnelle, de récompenses et de sanctions. Ils doivent encourager un comportement professionnel de grande qualité grâce à des mesures d'accompagnement dans le domaine de la gestion et une mise en valeur des ressources humaines visant essentiellement à améliorer l'aptitude du personnel à atteindre les objectifs fixés et à exécuter les plans de travail prévus. Les responsables doivent aussi informer franchement et fréquemment le personnel et les organes directeurs des changements en cours et expliquer pourquoi ils sont entrepris et quels sont les résultats escomptés. Dans chacun de ces domaines, tout peut être coordonné par un service central.

148. Les Inspecteurs recommandent que les services centraux s'occupent aussi de cinq questions importantes : la "sous-traitance", la décentralisation et la délégation de pouvoirs, la recherche de méthodes et pratiques de référence ("benchmarking"), la compétitivité et la compression des ressources financières et des effectifs ("downsizing"). Premièrement, ces 10 dernières années, la formule consistant à sous-traiter des fonctions de service public à des entreprises privées spécialisées s'est progressivement développée dans le secteur public. Elle peut souvent s'avérer inadaptée et il est parfois difficile de décider d'y recourir. Toutefois, les organismes des Nations Unies sous-traitent déjà des services tels que l'entretien du matériel, l'informatique, l'impression, la traduction, la livraison de fournitures, le nettoyage et les voyages. Le fait que le PNUD sous-traite certaines fonctions d'audit sur le terrain, comme indiqué au chapitre II, montre que cette technique peut être également utilisée pour des opérations plus fondamentales. Un examen périodique des possibilités de sous-traitance a deux grands avantages. Le défi que constitue la concurrence extérieure incite les unités administratives internes à réduire leurs propres dépenses, à trouver de nouveaux modes d'action et à offrir un meilleur service. Cet examen permet aussi de réunir des renseignements précieux sur les coûts relatifs et d'accroître ainsi la transparence.

149. Deuxièmement, conformément aux directives de l'Assemblée générale et de leurs organes directeurs, beaucoup d'organisations ont entrepris des efforts considérables pour décentraliser les ressources en personnel et déléguer certains pouvoirs des services du siège aux bureaux régionaux et aux bureaux extérieurs et pour assurer une bonne gestion des programmes sur le terrain tout en faisant mieux appliquer la notion d'obligation redditionnelle. Il s'agit là d'un profond changement dans les structures et les activités du système des Nations Unies. Il ne fait aucun doute que cette évolution se poursuivra à mesure que de nouvelles opérations urgentes seront assignées aux organismes du système dont les représentants sur le terrain se verront confier de nouvelles responsabilités et de nouvelles tâches importantes. Dans un rapport approfondi publié récemment, le Corps commun d'inspection a étudié les principales questions soulevées par ce processus⁹⁹, cependant que dans un nouveau rapport, il examine les importants avantages concrets que présentent pour le système des Nations Unies les nouvelles méthodes de gestion des locaux et des services communs hors siège et les économies appréciables qu'elles permettent de réaliser¹⁰⁰. Le processus de décentralisation en cours devra donc être étroitement lié aux efforts évoqués ci-dessus dans le domaine de la stratégie et de la performance et deviendra un autre aspect important du travail du service central qu'il est recommandé de créer.

150. Il est généralement admis qu'un renforcement de l'obligation redditionnelle suppose une plus grande "autonomisation" ou "habilitation", c'est-à-dire une délégation de pouvoirs plus importante aux gestionnaires dans le domaine des ressources humaines et financières et une "microgestion" de moins en moins lourde dans toutes organisations. Parallèlement, il est extrêmement important de définir des orientations claires. C'est uniquement à cette condition qu'il sera possible d'instaurer l'équilibre nécessaire mais fragile entre la créativité et la souplesse des directeurs de programmes et les responsabilités de contrôle des hauts dirigeants, grâce à des mécanismes appropriés de délégation de pouvoirs adaptés à la situation locale de l'organisation et compris par tous les intéressés. Plusieurs organisations se sont beaucoup penchées récemment sur cet important sujet et le Corps commun d'inspection étudiera aussi les problèmes posés par la délégation de pouvoirs dans le cadre de l'étude de la gestion au Secrétariat de l'ONU qu'il effectuera en 1995.

151. Dans ce domaine des changements structurels, les Inspecteurs voudraient insister sur le fait que, dans une organisation, toute restructuration devrait s'inscrire dans le cadre d'un plan stratégique d'ensemble, être soigneusement analysée à l'avance de manière transparente, être étudiée dans ses moindres détails avec les organes directeurs, les gestionnaires et le personnel et être mise en oeuvre en harmonie avec les autres changements en cours ou nécessaires au sein de l'organisation. Dans leur rapport intérimaire de 1993 sur

⁹⁹ "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies", première partie, "Déconcentration et mécanismes de gestion", deuxième partie, "Etude comparée des différentes approches", JIU/REP/92/6, documents des Nations Unies A/48/78 du 24 février 1993 et Add.1 du 25 octobre 1993, et troisième partie, "L'Organisation mondiale de la santé", JIU/REP/93/2, juillet 1993.

¹⁰⁰ "Locaux et services communs des organismes des Nations Unies hors siège", JIU/REP/94/8.

l'obligation redditionnelle et le contrôle, les Inspecteurs ont cependant noté que les nombreuses restructurations du Secrétariat de l'ONU opérées récemment - qui, certes, étaient la prérogative des Secrétaires généraux successifs - risquaient d'aggraver la confusion et d'estomper les responsabilités. Elles peuvent empêcher le suivi des performances des gestionnaires, troubler les fonctionnaires qui sont déconcertés par la complexité des nouvelles procédures d'établissement des rapports et des relations fonctionnelles, mais le pire, c'est que le désordre né d'une réorganisation permanente risque en fait de favoriser l'irresponsabilité ¹⁰¹.

152. Troisièmement, la recherche de pratiques de référence ("benchmarking") est en train de devenir un instrument utile dans les organismes publics et privés tournés vers le progrès : elle a pour objet de repérer dans des organismes du même type des services ou des procédés de grande qualité et de les reprendre. Il ne s'agit cependant pas d'une simple imitation sans but précis. Le "benchmarking" repose sur des principes de gestion de la qualité et exige de ce fait d'analyser soigneusement et de comparer les processus sous-jacents, les produits et les résultats pour comprendre comment utiliser la "meilleure pratique" en vigueur dans une autre organisation afin d'améliorer ses propres opérations et ses propres performances. Les Inspecteurs espèrent que les nombreuses méthodes et techniques novatrices mentionnées dans le présent rapport encourageront les organisations à rechercher, à adopter et à perfectionner la "meilleure pratique" dans les divers grands domaines de l'obligation redditionnelle, de l'amélioration de la gestion et du contrôle et qu'ils pourront ainsi améliorer leurs propres activités et la performance d'ensemble du système des Nations Unies.

153. Quatrièmement, dans un rapport de 1992 sur la coopération avec les institutions financières multilatérales, le Corps commun d'inspection a constaté que pour toutes sortes d'organisations internationales, le contexte dans lequel elles fonctionnaient était devenu beaucoup plus concurrentiel qu'il ne l'avait jamais été. Après s'être entretenus avec des centaines de fonctionnaires, les Inspecteurs ont retenu 10 facteurs très importants pour assurer la réussite et la survie d'une organisation et pour nouer des liens de coopération fructueux avec d'autres organisations. Ces facteurs sont les suivants :

1. Performance : assurer la prestation dans de bonnes conditions et en temps voulu d'un service nécessaire;
2. Créneau : trouver ou concevoir un secteur d'activité dans lequel l'organisation détient un avantage comparatif;
3. Création nécessaire d'une valeur ajoutée : créer une valeur ajoutée ou un service bien défini que les autres ne peuvent fournir;
4. Relations pragmatiques : s'attacher à nouer des liens de coopération solides aux niveaux appropriés;

¹⁰¹ "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", A/48/420, op. cit., par. 120 à 125.

5. Approche stratégique : formuler et articuler une stratégie rationnelle et cohérente;
6. Orientation vers le marché : faire des efforts pour s'adapter aux besoins de la clientèle;
7. Souplesse organisationnelle : avoir une structure organisationnelle pragmatique et adaptable;
8. Autopromotion fondée sur les faits : assurer sa publicité de façon réaliste en faisant savoir ce que l'on est capable de faire et ce que l'on a déjà réalisé;
9. Compétitivité : chercher à devenir de plus en plus performant;
10. Contrôle de la qualité : se concentrer sur les résultats ¹⁰².

154. Depuis 1992, l'environnement international dans lequel évoluent tous les organismes privés et publics dans le monde entier est devenu encore plus exigeant tant au niveau financier que sur le plan du fonctionnement. Pour leur part, les organismes des Nations Unies constatent de plus en plus qu'ils doivent entrer en concurrence avec d'autres organisations internationales, des organisations non gouvernementales, des organismes gouvernementaux bilatéraux, des entreprises privées et des sociétés de conseil pour avoir leur part des fonds limités disponibles pour les programmes. Ce qui leur pose le problème le plus difficile c'est qu'ils doivent compter avec les fortes pressions qui s'exercent dans les gouvernements des principaux donateurs en faveur du financement de programmes nationaux et de la réduction des déficits.

155. Un examen des tableaux qui figurent dans la deuxième partie du présent rapport, en particulier les tableaux 1 (ressources), 9 (principales réformes et initiatives récentes) et 14 (principales études externes effectuées récemment) indique que les organismes des Nations Unies qui sont financés intégralement ou presque par des contributions volontaires (HCR, UNRWA, UNICEF, PNUD, FNUAP et PAM) ou ceux dont les ressources financières ont été fortement réduites récemment (UNESCO et ONUDI) sont parmi ceux qui poursuivent avec le plus de dynamisme et d'ardeur une politique de réformes et d'amélioration de la gestion. En outre, alors que la plupart des institutions tablent depuis toujours sur les "quotes-parts" régulières exigées des États Membres, le tableau 1 montre qu'en 1993, environ 20 % seulement (2,75 milliards de dollars des États-Unis) des ressources financières de l'ensemble du système des Nations Unies (soit 12,80 milliards de dollars des États-Unis) provenaient des budgets ordinaires approuvés. Cette grande instabilité des sources de financement amplifie les exigences de résultats auxquelles sont soumis chaque organisme et le système dans son ensemble ("changer ou disparaître").

156. Certains des changements tout à fait fondamentaux qui se produisent actuellement à l'échelle mondiale ne font qu'accroître cette insécurité des ressources financières des organismes du système des Nations Unies et de leur

¹⁰² "Coopération entre le système des Nations Unies et les institutions financières multilatérales : impératifs d'efficacité et d'innovation", E/1993/28, op. cit. p. iv).

principale composante, à savoir le personnel. Dans une nouvelle enquête mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) analyse les problèmes de chômage dans un monde qui change rapidement, où la concurrence et les flux de main-d'oeuvre s'intensifient à l'échelle planétaire et où les pays suivent des politiques inadaptées¹⁰³. Ces facteurs ont un poids considérable et se traduisent sur le lieu de travail par de profonds bouleversements qui touchent à la nature même du travail, de la gestion et des carrières dans les grandes organisations¹⁰⁴. Il ressort d'un ouvrage paru récemment que toutes ces forces risquent d'amener les pays membres à se montrer beaucoup plus sélectifs lorsqu'il s'agit de décider quels sont les organismes et les programmes internationaux qui peuvent faire le meilleur usage de leurs maigres ressources financières¹⁰⁵. En outre, dans son dernier rapport annuel, le Comité d'aide au développement de l'OCDE signale que l'aide des nations occidentales aux pays en développement est tombée en 1993 à son niveau le plus bas depuis 20 ans en raison de restrictions budgétaires dans les pays donateurs et non seulement les chances d'un redémarrage rapide paraissent bien minces mais cette baisse pourrait déclencher un cercle vicieux et l'aide au développement rester insuffisante¹⁰⁶.

157. Il ne s'agit pas de dramatiser l'évolution du contexte dans lequel fonctionnent les organisations, mais on peut dire qu'il serait dangereux pour elles de négliger ces facteurs qui sont précisément ceux que la planification stratégique vise à prendre en considération. Nous en arrivons ainsi au cinquième et dernier problème de gestion stratégique auquel les organisations doivent faire face et qui est aussi le plus complexe.

158. La réduction des ressources financières et des effectifs des organisations (que l'on désigne en anglais sous le nom de "downsizing") n'est pas quelque chose d'inconnu dans le système des Nations Unies. Il y a plus de 20 ans, l'OIT a connu de graves difficultés financières puis ce fut le tour de l'UNESCO, il y a 10 ans. Récemment, l'ONUDI a connu une expérience analogue et d'autres organismes, y compris l'ONU et le PNUD, sont aux prises avec de très fortes restrictions.

159. Aucun organisme du système ne peut partir du principe qu'il ne sera pas contraint à un moment ou à un autre de réduire fortement ses activités. Pour faire en sorte que les fonctionnaires qui devront partir soient le moins

¹⁰³ Etude de l'OCDE sur l'emploi : faits, analyses, stratégies (première partie) et données et explications (deuxième partie), Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1994.

¹⁰⁴ "Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour", Business Week, édition internationale, 17 octobre 1994, p. 42 à 66.

¹⁰⁵ Rosemary Righter, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.

¹⁰⁶ Comité d'aide au développement, Coopération pour le développement : rapport de 1994, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1995.

affectés possible par leur départ (et pour apaiser au maximum les craintes de ceux qui resteront) une des fonctions très importantes de la planification stratégique et de la gestion des performances devrait être de les préparer à cette éventualité avant que le besoin ne s'en fasse sentir. Là encore, le PNUD a déjà agi non seulement en mettant au point des programmes de planification, de gestion du changement et d'orientation professionnelle et personnelle dans sa Division du personnel mais aussi en proposant des formules de départ à l'amiable ou de cessation de service dans des conditions convenues d'un commun accord, et notamment en offrant des possibilités de départ à la retraite anticipée, pour faire face à la nécessité de réduire sensiblement le nombre de postes ¹⁰⁷. Les Inspecteurs ont le sentiment que la plupart des autres organisations ne se sont pas encore préparées à cette fâcheuse éventualité, ce qui fait que si une réduction de ce type intervient, elle aura probablement des effets désastreux inutiles non seulement sur les conditions de vie et les carrières des fonctionnaires mais aussi sur les programmes des organisations.

160. Jusqu'à présent, les organismes des Nations Unies ont réussi, dans l'ensemble, à éviter la réduction des ressources financières et des effectifs, avec toutes les difficultés et les tensions que cela entraîne, alors que face aux pressions économiques, politiques et financières qui viennent d'être décrites et qui s'exercent partout sans relâche, un très grand nombre d'organismes publics et privés à travers le monde ont dû recourir à cette pratique ¹⁰⁸. Tout en espérant que les organismes de l'ONU continueront à être épargnés et qu'une amélioration régulière des performances contrebalancera, le cas échéant, la tendance à réduire les ressources financières, les Inspecteurs estiment qu'une volonté résolue de renforcer l'obligation redditionnelle, une culture de la gestion des performances, une planification stratégique et un contrôle vigilants seront des éléments déterminants pour maintenir les programmes.

161. Il a déjà été question au chapitre IV du présent rapport de la "reconfiguration" présentée comme une méthode d'amélioration de la gestion utile aussi bien aux organisations qui doivent réduire leurs ressources financières et leurs effectifs qu'à celles qui sont en bonne santé. Un ouvrage paru récemment arrive à la conclusion que ces dernières années, la reconfiguration a donné des résultats médiocres dans beaucoup d'organisations et que le problème essentiel, comme dans beaucoup d'autres domaines examinés dans le présent rapport, est la gestion elle-même. D'après l'auteur de cet ouvrage, les gestionnaires X au lieu de fragmenter l'organisation X auraient tout intérêt à conduire des réformes institutionnelles, qu'elles leur soient imposées ou qu'elles soient de leur fait, en se montrant prévoyants, créatifs et capables de s'adapter en communiquant de manière claire avec le personnel à tous les stades du processus, en instaurant un travail d'équipe pour mettre en oeuvre les changements et en appuyant, en mesurant et en gérant une augmentation de la qualité des performances de façon à réduire au minimum les effets préjudiciables sur l'organisation, son personnel et ses programmes ¹⁰⁹.

¹⁰⁷ "Managing personnel for change...", PNUD, op. cit., p. 4

¹⁰⁸ "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek International, 6 février 1995, p. 36 à 43.

¹⁰⁹ James Champy, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, New York, 1995.

VI. ACTIVITÉS INTERORGANISATIONS

162. Les trois autres composantes de l'obligation redditionnelle et du contrôle ne sont pas du ressort des secrétariats des différents organismes. La première, qui correspond aux activités interorganisations, représente pour les organismes des Nations Unies une part importante de la troisième dimension de l'obligation redditionnelle définie au chapitre premier, à savoir le professionnalisme/le pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire la faculté donnée à une organisation de prendre de son propre chef des initiatives pour améliorer ses normes professionnelles, ses systèmes et ses techniques de gestion et les services qu'elle fournit.

163. Les six organes interorganisations officiels et officieux qui travaillent dans des domaines particulièrement pertinents du point de vue de l'obligation redditionnelle et du contrôle sont énumérés et décrits de manière sommaire au tableau 10 de la deuxième partie du présent rapport. Tous fonctionnent depuis au moins 10 ans, et souvent depuis beaucoup plus longtemps (non sans avoir subi quelques restructurations au fil des années). Ils ont des secrétariats très restreints et leurs ressources sont limitées, voire inexistantes. Les principales activités menées récemment par chacun d'eux sont récapitulées succinctement dans le présent chapitre.

164. Au fil des années, le vaste réseau de comités et d'organes subsidiaires du CAC a fait l'objet de vives critiques de la part des organes directeurs et des institutions elles-mêmes qui considéraient qu'il s'agissait d'une structure lourde et surchargée dans laquelle les organismes dynamiques s'employaient à imposer leur ordre du jour, alors que d'autres "défendaient leur territoire", les grands organismes occupant une position dominante cependant que les petits étaient réduits à la portion congrue. Ces tendances se poursuivent de manière inéluctable et le travail interinstitutions continue à donner lieu à de nombreux débats et discussions, car chaque institution a son propre mandat qu'elle tient de son organe directeur et, pour que tous les participants puissent tirer profit des activités de coopération, celles-ci doivent être conçues sur la base d'une adhésion librement consentie. En 1992 et 1993, le CAC a réexaminé et réformé sa structure pour pouvoir fonctionner de manière plus sélective, plus pragmatique et plus concrète.

165. Malgré ces problèmes, ces organes interorganisations jouent un rôle de plus en plus important dont il convient de relever trois aspects. Tout d'abord, ils ont contribué d'une manière très significative, ces dernières années, à rendre plus efficace l'action menée dans le système en matière d'obligation redditionnelle, de systèmes de gestion, d'amélioration de la gestion et de contrôle, comme cela est indiqué très succinctement dans le présent chapitre et au tableau 10 de la deuxième partie et de manière plus détaillée à plusieurs reprises, dans la présente partie du rapport. Ces organes sont un moyen important d'effectuer un brassage d'idées fécond, d'examiner les "meilleures pratiques", et de coordonner et d'harmoniser les activités dans tout le système, chaque fois que cela est possible. Compte tenu, en particulier, des graves difficultés que le système des Nations Unies connaît actuellement sur le plan des performances et du financement, ils ont un rôle d'intégration tout à fait essentiel à jouer. Les Inspecteurs espèrent que les organisations encourageront et appuieront au maximum leurs efforts.

166. Deuxièmement, ces groupes fonctionnent notamment comme des "associations professionnelles" au sein du système des Nations Unies. Le Corps commun d'inspection sait, pour avoir accueilli des réunions d'évaluation interinstitutions de 1977 à 1984, que ce type de manifestation peut constituer pour les fonctionnaires qui, dans leur organisation, travaillent dans de très petites unités administratives, une occasion extrêmement importante d'échanger des idées et des données d'expérience avec leurs homologues d'autres organisations et d'apprendre quelles sont les techniques et les méthodes qui marchent et celles qui ne marchent pas. Ces rencontres permettent aussi aux représentants des organisations de s'entretenir des problèmes et des activités qui leur sont communs et, ce qui est le plus important, d'oeuvrer à l'élaboration de normes et de méthodes communes.

167. Troisièmement, les organes interorganisations fonctionnent de manière directe et pratique comme un réseau facilitant le déroulement des carrières. Comme un très grand nombre des services de contrôle et de gestion interne sont de dimensions restreintes, le passage d'une organisation à une autre offre des possibilités très intéressantes en termes de carrière. C'est ainsi que les Inspecteurs ont relevé plusieurs cas de fonctionnaires qui occupaient des postes de rang peu élevé dans de grandes organisations ou de grandes unités administratives et qui les ont quittés pour assumer des responsabilités plus importantes dans de petits organismes ou de petits services, puis, après avoir fait leurs preuves, ont accédé à des postes plus élevés dans d'autres grandes organisations.

168. Cette formule consistant à passer d'une organisation à une autre s'applique aussi bien aux fonctionnaires spécialistes du contrôle qu'à ceux qui exercent des tâches de gestion de caractère général. Non seulement elle offre de nouvelles perspectives de carrière à des fonctionnaires qui, autrement, pourraient se retrouver dans une impasse, mais en outre elle permet un important échange d'idées et de données d'expérience entre les unités administratives qui s'occupent du respect de l'obligation redditionnelle, de la gestion et du contrôle dans l'ensemble du système. De l'avis des Inspecteurs, cette formule est bénéfique aussi bien pour les fonctionnaires que pour les organisations car elle fournit diverses possibilités d'avancement à des centaines de personnes. Ils encouragent toutes les organisations à apporter leur appui à ceux de leurs fonctionnaires qui ont la possibilité de faire progresser leur carrière de cette manière, à chercher à s'assurer, chaque fois que possible, les services de fonctionnaires d'autres organisations dans le domaine de la gestion et du contrôle et à utiliser également à cette fin les contacts noués par l'intermédiaire des comités et des groupes de travail interorganisations.

169. Le CCOA est l'organe interorganisations qui s'occupe depuis le plus longtemps des questions d'obligation redditionnelle et de contrôle, et il est probablement le plus largement impliqué dans ce domaine. Il a déjà été question des initiatives importantes qu'il a prises récemment sur des questions relatives au perfectionnement des cadres dans l'ensemble du système et au sujet de l'instauration d'une "culture de la gestion des performances", ainsi que de son travail d'évaluation et d'élaboration des méthodes de formation à la gestion et d'appréciation du comportement professionnel, de ce qu'il a fait récemment pour mettre au point des normes comptables et harmoniser la présentation des états financiers dans le système des Nations Unies et des examens qu'il a consacrés périodiquement aux problèmes de pratiques frauduleuses et aux questions disciplinaires.

170. Les représentants des services de vérification interne des comptes se réunissent depuis près de 30 ans et plus de 20 organisations, y compris les institutions financières multilatérales, sont maintenant concernées. Ces dernières années, ce groupe a poursuivi ses efforts entrepris de longue date pour mettre au point des normes et des principes directeurs applicables au travail de vérification intérieure des comptes, globalement et dans des domaines précis. Il a également concentré son attention sur des questions telles que la vérification de la réalisation des objectifs des programmes, la formation aux tâches courantes d'audit, la planification du travail et l'évaluation des risques, l'application de normes internationales de comptabilité, la sécurité des systèmes d'information, les analyses consacrées à l'assurance de la qualité et les études approfondies des mandats et des structures en matière de vérification intérieure des comptes, dont il a déjà été question.

171. En 1993, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles (CCQPO) a succédé au Comité consultatif pour les questions de fond, qui avait fonctionné pendant toutes les années 80. Pour ce qui concerne l'obligation redditionnelle et le contrôle, les 33 organisations participantes et le petit secrétariat du CCQPO s'intéressent surtout aux moyens d'améliorer la programmation, l'exécution et le rapport coût-efficacité des activités opérationnelles de développement, compte tenu en particulier des résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée générale. Le CCQPO constitue aussi un mécanisme d'examen d'ensemble et de suivi des stratégies et des objectifs du système des Nations Unies en matière de programmes ainsi que de la façon dont ces derniers répondent aux besoins, et il s'occupe de questions précises telles que les modalités d'exécution et d'application par les pays, le système des coordonnateurs résidents au niveau des pays et la formation interorganisations à la gestion de la coordination des activités opérationnelles.

172. Le Groupe consultatif mixte des politiques réunit les organismes de financement (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM, et Fonds international de développement agricole (FIDA) qui en assurent tour à tour la présidence, à titre officieux, à raison d'une année chacun. Les groupes de travail de ce Groupe consultatif jouent un rôle de premier plan dans la simplification et l'harmonisation des procédures opérationnelles, ainsi que pour d'autres questions très importantes comme la décentralisation, les locaux et les services hors siège ainsi que les nouvelles modalités et conceptions de la coopération technique. Le sous-groupe chargé de l'harmonisation a réussi à faire adopter par les organisations des principes et des normes de vérification des comptes, ainsi qu'une définition du contrôle de gestion. Le Comité consultatif est en train d'élaborer des principes directeurs communs pour l'audit des cycles de programmes et de projets et des opérations correspondantes. En outre, il met la dernière main à un rapport sur l'harmonisation des activités de surveillance et d'évaluation et poursuit pas à pas l'élaboration d'un manuel sur la gestion des cycles de programmes demandé par l'Assemblée générale.

173. Le PNUD se charge depuis 1984 de fournir un appui officieux aux activités interorganisations d'évaluation interne par l'intermédiaire du Groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation. Le bilan qui a été dressé au bout de neuf ans a fait ressortir l'importance de ce groupe de travail en tant que cadre dans lequel le PNUD et les organismes d'exécution qui collaborent avec lui peuvent débattre des questions d'évaluation. Au départ, le Groupe s'est surtout préoccupé de la compatibilité et de l'harmonisation des procédures d'évaluation avant de s'attacher, dans un deuxième temps, à apporter des améliorations de

fond et à perfectionner les techniques d'évaluation, par exemple en tenant compte des enseignements tirés d'évaluations antérieures, des facteurs de réussite, de l'évaluation des programmes du siège, des évaluations thématiques et des processus de programmation et de suivi et en renforçant les moyens d'évaluation des gouvernements. Depuis peu, le Groupe s'emploie à harmoniser les méthodes de surveillance et d'évaluation comme l'a demandé l'Assemblée générale. Il s'occupe aussi de la prise en compte des résultats de l'évaluation dans les opérations, de la surveillance et de l'évaluation des projets exécutés à l'échelon national, des ressources acceptables pour l'évaluation et des problèmes opérationnels posés par le passage à une surveillance et une évaluation fondées sur les programmes.

174. Le sixième et dernier groupe interorganisations pertinent est le nouveau Comité de coordination des systèmes d'information (CCSI), qui a remplacé l'ACCIS dans le courant de 1994. Comme nous l'avons vu au chapitre III.B, une équipe spéciale de haut niveau a récemment présenté des recommandations sur la façon dont il fallait concevoir les systèmes d'information dans les organismes des Nations Unies, en particulier en ce qui concerne l'accès du public à l'information. Le CAC a ensuite décidé que le CCSI s'attacherait surtout à mettre en place un nombre restreint d'équipes de travail techniques et réduirait les effectifs à un seul poste d'administrateur ¹¹⁰. Il semble en outre qu'il supprimera progressivement le travail de coordination de l'information qui était effectué auparavant par le secrétariat de l'ACCIS, et que, par exemple, il cessera de publier le Répertoire des activités de développement du système des Nations Unies, que le Conseil économique et social avait demandé d'établir en 1982 ¹¹¹.

175. Le traitement de l'information est reconnu depuis longtemps comme une des fonctions absolument essentielles du système des Nations Unies, en particulier dans un monde où la "révolution de l'information" se poursuit et s'amplifie de manière spectaculaire et où même les pays les plus développés ne peuvent suivre le rythme de l'évolution sans programmes de coopération internationale ¹¹². En 1982, le CAC a fait observer que "le travail des organismes des Nations Unies était précisément l'information" et que "la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information étaient leur pain quotidien". La même année, le Conseil économique et social a également mentionné l'information comme "une des ressources les plus précieuses du système des Nations Unies". Il a préconisé la création d'un organe subsidiaire du CAC (qui est devenu l'ACCIS) pour veiller à la mise en place de systèmes d'information efficaces, accroître les capacités de traitement de l'information, éviter les doubles emplois, garantir le développement et l'emploi effectif de l'informatique dans le système des Nations Unies et assurer la compatibilité dans ce domaine, sans perdre de vue la

¹¹⁰ "Rapport du Comité de coordination des systèmes d'information (CCSI) sur sa première session", ACC/1994/ISCC/12, 9 février 1994 (anglais seulement).

¹¹¹ "Renforcement de la coordination des systèmes d'information dans le cadre du système des Nations Unies", résolution 1982/71 du Conseil économique et social en date du 10 novembre 1982.

¹¹² Elmandjira, The United Nations system: An analysis, op. cit., p. 284 et 285.

nécessité de répondre aux besoins des utilisateurs de l'information dans les États Membres et de servir leurs intérêts ¹¹³.

176. De l'avis des Inspecteurs, le travail réalisé par l'Équipe spéciale de haut niveau mentionnée plus haut représente un progrès important. Ils voudraient cependant relever, comme le Président de l'ACCIS l'a fait en 1993, qu'elle aurait dû mettre l'accent sur le problème de l'information lui-même et pas simplement sur la technique ¹¹⁴. Il s'agit là d'une question d'autant plus préoccupante qu'à la fin de 1994, le seul poste d'administrateur du nouveau CCSI n'avait toujours pas été pourvu et que les équipes de travail importantes de ce Comité chargées de la planification stratégique, de l'accès à l'information et de la documentation semblent avoir pris un départ très lent ¹¹⁵.

177. Comme les Inspecteurs l'ont fait observer au chapitre III.B du présent rapport, il est capital d'exploiter pleinement les possibilités offertes par l'informatique pour que les organisations puissent remplir efficacement leurs missions et leurs mandats fondamentaux mais il n'y a toujours pas de stratégie d'ensemble. Les Inspecteurs craignent que les fonctions du CCSI ne soient dévalorisées au moment où elles sont le plus nécessaires, non seulement dans chaque organisation mais aussi pour d'importantes activités interorganisations. Ils espèrent que le Conseil économique et social et les autres organes directeurs qui ont des fonctions d'information très importantes dans le système des Nations Unies suivront de près l'évolution et les résultats du nouveau CCSI. Ils comptent pour leur part inclure l'examen des progrès réalisés par le CCSI dans l'étude sur l'utilisation de l'informatique dans le système qu'ils envisagent de faire en 1996.

¹¹³ "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organismes des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion", JIU/REP/85/2 et document des Nations Unies A/40/410, op. cit., par. 1 à 22.

¹¹⁴ "Rapport du Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information sur sa septième session", document ACC/1993/26 du 21 mars 1994, par. 7 (anglais seulement).

¹¹⁵ "Proposed programme budgets for 1994-1995: Information Systems Coordination Committee (ISCC)", ACC/1994/FB/R.35, 19 août 1994, et

"Preliminary report: ISCC Strategy Task Force" (Centre international de calcul), 17-19 octobre 1994.

VII. ORGANES DE CONTRÔLE EXTERNE DE L'ENSEMBLE DU SYSTÈME

178. Dans les chapitres précédents, nous avons passé en revue les services compétents en matière d'obligation redditionnelle, d'amélioration de la gestion et de contrôle et nous avons étudié les processus correspondants ainsi que les activités interorganisations. Dans les deux derniers chapitres, qui portent sur les organes chargés du contrôle externe à l'échelle du système et les organes directeurs responsables du contrôle, nous allons étudier les mécanismes extérieurs du système des Nations Unies qui s'efforcent d'assurer le bon fonctionnement des processus internes d'obligation redditionnelle et de contrôle et des services compétents en la matière, ainsi que d'améliorer la gestion des organisations à tous les niveaux.

179. Les organes qui exercent des fonctions de contrôle externe à l'échelle du système sont le CCQAB, qui relève de l'Assemblée générale, le Comité du programme et de la coordination (CPC), qui relève de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, la CFPI, le Corps commun d'inspection et les commissaires aux comptes ainsi que le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. On trouvera au tableau 11 de la deuxième partie du présent rapport une vue d'ensemble de l'organisation et des fonctions de ces organes, ainsi que des informations sur leurs ressources financières (bien qu'il soit difficile d'en déterminer le montant dans chaque cas et de manière globale car les méthodes de financement utilisées sont extrêmement variables).

180. De même, les ressources humaines de ces organes ne peuvent être évaluées que de manière approximative car, là encore, les conditions varient beaucoup de l'un à l'autre. Toutefois, elles représentent en tout environ 137 années de travail d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur, dont 121 (88 %) correspondent à des activités de contrôle à plein temps ou presque, et 16 environ (12 %) à la participation à temps partiel à des réunions sur le contrôle. Le contrôle externe représente un nombre total d'années de travail (137) qui est à peu de choses près inférieur de moitié à celui auquel correspond le nombre de postes affectés au contrôle interne (272), dont il a été question au chapitre II. Le travail de contrôle externe doit donc permettre de contrôler deux fois plus de ressources, soit quelque 93 millions de dollars par année de travail pour un montant total de dépenses qui s'élevait en 1993 à 12,8 milliards de dollars pour l'ensemble du système des Nations Unies.

181. Comme pour le contrôle interne, ce sont les vérificateurs des comptes qui effectuent la plus grosse partie du travail, puisque leur contribution représente 71 années de travail sur un total de 137 (soit 52 %). La part des 19 Inspecteurs et fonctionnaires du CCI représente 14 % supplémentaires et celle du CCQAB 12 % (soit environ 17 années de travail essentiellement pour les membres à temps partiel de ce Comité). La part de la CFPI (qui est de l'ordre de 24 années de travail) représente techniquement environ 18 % du total mais la plupart des 21 postes sont utilisés pour les enquêtes sur les traitements, les indemnités et le coût de la vie et non pour des travaux concernant la politique du personnel. Enfin, la part du CPC n'est que de six années de travail correspondant au temps que les représentants des États Membres consacrent aux réunions de ce Comité.

182. Comme le montrent les données ci-dessus, les organes responsables du contrôle externe à l'échelle du système ont des mandats variables, un champ d'action extrêmement vaste et des ressources modestes. Dans le passé, des évaluations de la situation et des activités des organes de contrôle externe étaient réclamées périodiquement et, en 1992, l'Assemblée générale a de nouveau demandé que leur rôle et leurs activités soient examinés pour accroître leur efficacité ¹¹⁶. Le Secrétaire général a établi à la fin de 1994 un rapport succinct dans lequel il faisait le point de la situation et récapitulait les idées du CCQAB, du Comité des commissaires aux comptes et du Corps commun et exposait également ses propres vues ¹¹⁷. En outre, le Comité des commissaires aux comptes ¹¹⁸ et le CCI ¹¹⁹ ont présenté leurs propres observations sur les questions relatives au contrôle externe dans le courant de 1994. Quant à la CFPI, elle a présenté en 1993 une étude détaillée de ses travaux visant à favoriser une gestion rationnelle du personnel ainsi qu'un aperçu général de l'application de ses décisions et recommandations ¹²⁰.

183. Il ressort de ces divers rapports que ces organes ont pris de nouvelles initiatives et que leurs travaux s'orientent dans de nouvelles directions. Il est clair que de la même façon que les secrétariats doivent réfléchir à la meilleure manière d'organiser stratégiquement et de concentrer leurs activités dans une période de changements rapides, les organes externes doivent aussi veiller à ce que leur travail porte sur les préoccupations prioritaires et contribue à améliorer l'exécution et l'impact des programmes du système de manière plus stratégique et avec une rentabilité maximale. Les Inspecteurs estiment en particulier que ces organes peuvent intensifier leurs efforts pour mettre en place une collaboration plus étroite en matière de programmation des tâches et accroître les interactions, et qu'ils le feront, de façon à éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités et à faire en sorte que les activités de contrôle externe se renforcent mutuellement.

¹¹⁶ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", décision 47/454 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1992 et

"Corps commun d'inspection", résolution 48/221 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1993.

¹¹⁷ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/49/633 du 30 novembre 1994.

¹¹⁸ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies : note du Secrétaire général" (accompagnée de la lettre du 27 septembre 1994 émanant du Président du Comité des commissaires aux comptes), document A/49/471 du 5 octobre 1994.

¹¹⁹ Rapport du Corps commun d'inspection, Assemblée générale, documents officiels, Supplément No 34 (A/49/34), chapitre VI.

¹²⁰ Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1993, Assemblée générale, documents officiels, Supplément No 30 (A/48/30), 1993, chapitres VII et VIII.

184. Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. L'Assemblée générale a créé le CCQAB en 1946 pour examiner en son nom les budgets des Nations Unies proposés par le Secrétaire général et les budgets administratifs des institutions spécialisées et pour donner à l'Assemblée des avis sur les questions administratives et budgétaires qui lui seraient renvoyées ¹²¹. Le CCQAB compte actuellement 16 membres, qui sont nommés "à titre personnel" par l'Assemblée générale pour un mandat de trois ans renouvelable sans restriction et qui sont choisis sur la base d'un système de représentation géographique. Chaque année, le Comité consultatif élit son président et, depuis 1992, un vice-président.

185. Le mandat de base du CCQAB est resté pratiquement inchangé depuis 1946, mais le rôle et l'influence de cet organe dans le domaine administratif et budgétaire au sein des Nations Unies se sont considérablement développés au fil des années, si bien que le CCQAB est devenu un élément indispensable des sessions de la Cinquième Commission lors desquelles il présente les études qui lui ont été demandées, fait des observations sur les rapports, formule des recommandations et donne des avis sur pratiquement toutes les questions inscrites à l'ordre du jour de cette Commission à l'exception du barème des quotes-parts et de certains problèmes touchant la politique du personnel. Lorsque la Cinquième Commission de l'Assemblée générale ne siège pas, le CCQAB agit en son nom en vertu d'une délégation de pouvoirs clairement établie et s'occupe essentiellement des budgets ordinaires et des budgets des opérations de maintien de la paix.

186. Le CCQAB ne joue pas seulement un rôle important dans le contrôle des questions administratives et budgétaires de l'ONU, il établit aussi des rapports sur la coordination administrative et budgétaire à l'échelle du système. Ces rapports contiennent des informations sur les ressources extrabudgétaires, les effectifs du personnel et les fonds de roulement de l'ensemble des organismes des Nations Unies.

187. Le CCQAB est généralement considéré comme un organe de contrôle externe qui fonctionne bien et qui fait un travail très utile. Sa longue expérience, ses pouvoirs importants et bien délimités, sa réputation professionnelle, la continuité qui caractérise sa direction et les compétences de son secrétariat sont pour beaucoup dans la considération et l'influence bien méritées dont il jouit. Le rôle consultatif et les fonctions de contrôle du CCQAB ainsi que ses domaines d'activité (par exemple le maintien de la paix) se sont élargis à tel point que ses périodes de travail traditionnelles, à savoir le printemps et l'automne, sont devenues trop courtes pour lui permettre de s'acquitter pleinement de ses responsabilités. Plusieurs suggestions ont été faites pour remédier à ce problème :

a) Transformer le CCQAB en un organe fonctionnant toute l'année;

b) Créer au sein du CCQAB deux groupes chargés l'un des questions traditionnelles et l'autre des opérations de maintien de la paix qui se sont développées;

¹²¹ "Dispositions budgétaires et financières", résolution 14/(I) de l'Assemblée générale du 13 février 1946.

c) Confier au Corps commun le soin d'effectuer des tâches d'investigation que le CCQAB ne peut pas entreprendre lui-même faute de ressources ou de temps, comme le CCI s'est déclaré disposé à le faire dans ses rapports annuels de 1991 et 1993¹²².

188. Comité du programme et de la coordination. Le CPC est composé de représentants de 34 États Membres, élus pour trois ans par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale, sur la base de la répartition géographique, et rééligibles. Le CPC est le principal organe subsidiaire tant de l'Assemblée générale que du Conseil économique et social pour la planification, la programmation et la coordination et il relève directement de ces deux organes.

189. Le CPC a connu une longue évolution. Depuis sa création en 1966, son mandat a subi des modifications mais actuellement, il consiste à examiner les aspects du budget de l'ONU qui sont liés au programme, son plan à moyen terme, les questions d'évaluation et les problèmes de coordination à l'échelle du système. Le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU (Groupe des 18, créé en 1986) a souligné l'importance du CPC en tant qu'organe de contrôle externe.

190. Au fil des années, la règle du consensus s'est imposée au sein du CPC comme mode de prise des décisions et elle est aujourd'hui strictement respectée. Mais si elle a fonctionné de manière raisonnablement satisfaisante pour plusieurs questions controversées, par exemple la fixation de priorités dans le budget-programme et le plan à moyen terme, les recommandations présentées avaient un caractère si général que leur utilité pratique et leur impact étaient sans commune mesure avec les efforts considérables qui avaient été nécessaires pour les adopter.

191. Il arrive de temps à autre qu'un débat s'engage sur le point de savoir s'il est justifié de maintenir deux organes distincts, le CPC et le CCQAB, pour examiner les différents aspects du budget-programme de l'ONU (aspects liés au programme dans le cas du CPC et aspects financiers dans celui du CCQAB). À plusieurs reprises, les États Membres ont indiqué qu'ils préféreraient que le CPC soit maintenu sous sa forme actuelle et ils ont également montré l'importance qu'ils attachaient à ses travaux, comme en témoigne la forte participation à ses réunions d'observateurs des États Membres et des organisations internationales qui sont plus nombreux que les membres du CPC eux-mêmes. De l'avis des Inspecteurs, la coexistence des deux organes est une question importante mais qui déborde le cadre de la présente étude.

192. En dehors de son secrétaire, le CPC ne dispose pas d'un secrétariat qui lui soit propre pour lui fournir un appui fonctionnel mais il doit compter sur le concours des départements compétents de l'ONU. Certes, un tel dispositif n'entraîne pas une lourde charge financière mais il est susceptible de nuire à l'impartialité des conclusions et recommandations du CPC.

¹²² Rapport du Corps commun d'inspection, Nations Unies, documents officiels, Suppléments No 34 (A/46/34), p. 39, et (A/48/34), p. 11.

193. Commission de la fonction publique internationale. Conformément à son statut, qui date de 1974, la CFPI a été créée pour assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi du personnel des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies en matière de traitements, d'indemnités et autres prestations¹²³. Outre l'Organisation des Nations Unies, 11 institutions spécialisées (OIT, FAO, UNESCO, OACI, OMS, Organisation maritime internationale (OMI), UPU, UIT, OMM, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et ONUDI) ainsi que l'AIEA ont accepté le statut de la Commission. Bien que le GATT et le FIDA n'aient pas officiellement accepté ce statut, ils participent au régime commun de facto. Les organismes du Groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international n'ont pas accepté le statut de la CFPI et ne participent pas au régime commun.

194. La Commission dispose de fonctions et de pouvoirs très étendus qui couvrent tous les aspects des questions de personnel. En particulier, elle fait des recommandations sur les conditions d'emploi, les barèmes des traitements, les ajustements, les indemnités, les prestations et les contributions du personnel. Elle fait en outre aux organisations appliquant le régime commun des recommandations concernant les normes et les sources de recrutement, l'établissement de listes de candidats qualifiés, l'organisation de concours, la planification des carrières, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires et l'élaboration de statuts du personnel communs. Les fonctions de réglementation de la Commission consistent notamment à établir des normes de classement des postes et à fixer le classement des lieux d'affectation ainsi que le taux des indemnités et prestations et des normes applicables aux voyages.

195. La CFPI présente plusieurs différences importantes avec les autres organes exerçant des fonctions de contrôle à l'échelle du système. Premièrement, comme nous l'avons noté plus haut, elle a d'importantes responsabilités pratiques, qu'il s'agisse d'étudier les conditions d'emploi, les ajustements et les taux des indemnités de subsistance dans les lieux d'affectation des organismes du système à travers le monde. Deuxièmement, on peut faire valoir que ses responsabilités en matière de contrôle découlent de divers articles de son statut en vertu desquels elle fait des recommandations et prend des décisions sur des aspects pertinents des conditions d'emploi du personnel des organisations appliquant le régime commun et présente régulièrement des rapports sur ces questions à l'Assemblée générale, aux organes directeurs et aux chefs de secrétariat, puis contrôle l'exécution de ces recommandations et décisions.

196. L'expérience a montré, en particulier ces dernières années, à quel point les questions d'harmonisation et de normalisation des traitements et des conditions d'emploi dans l'ensemble du système des Nations Unies pouvaient s'avérer délicates et prêter à contestation. Une des questions particulièrement controversées parmi les organisations qui appliquent le régime commun est celle de savoir si le système de rémunération des Nations Unies est suffisamment compétitif par rapport aux autres organisations internationales et au secteur privé pour attirer des spécialistes ayant l'envergure voulue.

¹²³ "Statut de la Commission de la fonction publique internationale", résolution 3357 (XXIX) de l'Assemblée générale du 18 décembre 1974.

197. Une autre question qui prête à contestation est celle de savoir si la CFPI a ou non le droit d'être représentée ès qualités aux réunions d'organes directeurs où des propositions concernant les traitements et les autres conditions d'emploi doivent être examinées. L'Assemblée générale a fait une recommandation en ce sens mais le CAC a déclaré qu'il ne serait pas bon d'imposer la participation de la Commission à des réunions d'organes directeurs, pas plus qu'il ne serait juridiquement possible de faire en sorte qu'elle y participe ès qualités. Il a ajouté que, comme un organe directeur l'avait déjà décidé, il vaudrait mieux que cette participation soit laissée à l'appréciation des chefs de secrétariat concernés.

198. De l'avis des Inspecteurs, si l'on veut que la CFPI s'acquitte efficacement de son rôle de contrôle, il faudrait lui permettre d'avoir accès aux réunions des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies chaque fois que des questions relevant de son domaine de responsabilité y sont examinées et, le cas échéant, il faudrait donc lever les obstacles juridiques qui s'opposeraient à sa participation.

199. Corps commun d'inspection. Après avoir fonctionné pendant 10 ans à titre expérimental, le Corps commun d'inspection est devenu un organe permanent le 1er janvier 1978, en application d'une décision prise par l'Assemblée générale en décembre 1976 ¹²⁴. Le Corps commun est responsable devant les organes délibérants compétents des organisations participantes qui ont accepté son statut, à savoir l'Organisation des Nations Unies (et les organes qui y sont rattachés, par exemple le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM), l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OACI, l'OMS, l'UPU, l'UIT, l'OMM, l'OMI, l'OMPI, l'ONUDI et l'AIEA. Le Corps commun est un organe subsidiaire de la plupart des organes délibérants de ces organisations.

200. Le CCI se compose de 11 inspecteurs qui exercent leurs fonctions à titre personnel. Leur mandat est de cinq ans et peut être renouvelé une fois. Ils sont choisis parmi les membres des corps de contrôle ou d'inspection nationaux, ou parmi des personnes ayant des attributions semblables, en raison de leur expérience particulière des questions administratives et financières à l'échelon international ou national, y compris des questions de gestion. Le Corps commun est secondé par un secrétariat.

201. En vertu des chapitres III et IV de son statut, les aspects les plus importants des fonctions, pouvoirs et responsabilités du CCI sont les suivants :

a) Il a pour but d'améliorer la gestion et la coordination au sein du système des Nations Unies : il est le seul organisme habilité à réaliser des études, des enquêtes, des inspections et des évaluations concernant les organisations et les programmes du système aussi bien individuellement que collectivement;

¹²⁴ "Statut du Corps commun d'inspection", résolution 31/192 de l'Assemblée générale du 22 décembre 1976.

b) Il a pour fonctions :

- i) D'apporter un point de vue indépendant en vue d'améliorer la gestion et les méthodes et d'assurer une plus grande coordination entre les organisations participantes;
- ii) De déterminer si les activités entreprises par ces organisations sont exécutées de la façon la plus économique et s'il est fait le meilleur usage possible des ressources disponibles;
- iii) D'aider les organes intergouvernementaux à procéder à l'évaluation extérieure des programmes et activités et de conseiller les organisations au sujet de leurs méthodes d'évaluation intérieure;
- iv) De proposer des réformes ou de faire des recommandations aux organes compétents des organisations participantes;

c) Il agit en tant qu'organe de contrôle externe indépendant pour les organes délibérants des organisations participantes et fournit ses services à ces organisations en déterminant et en évaluant l'efficacité du système des Nations Unies au moyen d'inspections, d'enquêtes et d'évaluations.

202. Le Corps commun est chargé d'établir lui-même son programme de travail annuel en se fondant sur les demandes formulées par les États Membres dans les organes délibérants des organisations participantes ou présentées dans les résolutions correspondantes, ou sur celles des organisations participantes et sur les initiatives des Inspecteurs eux-mêmes. Le Corps commun publie des rapports dans lesquels les Inspecteurs exposent leurs conclusions et les solutions qu'ils recommandent, ainsi que des notes et des lettres confidentielles qui sont les unes et les autres soumises aux chefs de secrétariat pour qu'ils en fassent l'usage qu'ils jugent bon. En vertu du statut du Corps commun, les chefs de secrétariat des organisations sont tenus de veiller à ce que les recommandations présentées dans les rapports du CCI et approuvées par leurs organes compétents respectifs soient appliquées.

203. Le CCI concentre actuellement ses activités d'inspection, d'investigation et d'évaluation dans quatre domaines prioritaires : les activités de gestion et les opérations administratives et budgétaires; les activités opérationnelles pour le développement; le maintien de la paix; et les problèmes humanitaires. Les rapports qu'il établit dans ces domaines sont examinés par les organes délibérants des organisations participantes ainsi que par les chefs de secrétariat.

204. Le Corps commun est généralement reconnu comme un organe externe indépendant s'occupant du respect de l'obligation redditionnelle et du contrôle à l'échelle du système. Toutefois, comme la plupart x voire la totalité x des organes de contrôle externe, les ressources dont il dispose sont insuffisantes par rapport à l'ampleur de ses responsabilités. Dans ces conditions, il faut absolument qu'il les consacre aux problèmes les plus urgents. À cet égard, l'interaction entre les États Membres, les organisations participantes et le Corps commun est essentielle. De l'avis des Inspecteurs, cette interdépendance tripartite est particulièrement utile pour accroître la productivité et l'efficacité du Corps commun. Dans le cadre des ressources limitées dont il

dispose, celui-ci devrait continuer à répondre aux demandes spécifiques des États Membres et des organisations participantes. Il pourrait faire encore plus si d'autres organes de contrôle comme le CCQAB et le CPC voulaient bien lui suggérer des thèmes pour ses inspections, ses investigations et ses évaluations. Non seulement les Inspecteurs accueillent avec satisfaction les demandes spécifiques qui leur sont adressées, mais ils engagent vivement les intéressés à leur en présenter.

205. Outre ses relations avec les États Membres et les organisations participantes, le CCI devra maintenir des liens étroits et directs avec d'autres organes, internes ou externes, chargés de veiller au respect de l'obligation redditionnelle ou exerçant des fonctions de contrôle. Ce qui compte dans ces relations, c'est qu'elles permettent de coordonner les activités, d'éviter les doubles emplois et de parvenir à mettre au point un certain nombre de stratégies communes. Il convient de faire ici une distinction entre les mandats et le champ d'action de ces organes ainsi qu'entre les organes internes et les organes externes.

206. À cet égard, le CCI souscrit totalement aux vues exprimées en février 1994 par le Groupe de vérificateurs externes des comptes selon lequel "les opérations de vérification externe et interne des comptes doivent demeurer indépendantes parce qu'elles jouent des rôles différents"¹²⁵. Cette règle peut et doit être étendue à des organes internes et externes autres que ceux qui exercent des fonctions d'audit proprement dites, toujours pour la même raison : les mécanismes internes relèvent du chef de l'organisation à moins qu'ils ne soient aussi rattachés et reliés à l'organe délibérant pour ce qui est des nominations, du recrutement et des affectations, du financement et de l'établissement des rapports (cette question a été examinée par le CCI dans son rapport intérimaire de 1993 sur l'obligation redditionnelle et le contrôle au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies).

207. À l'inverse, les mécanismes de contrôle externe devraient procéder à des examens en toute indépendance et donner des avis impartiaux aux organes directeurs et pas simplement aux chefs des organisations. En outre, les organes internes, y compris, par exemple, le nouveau Bureau des services de contrôle interne de l'ONU, devraient eux-mêmes faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle qui pourraient être confiés à des organes de contrôle externe responsables devant les États Membres, comme le CCI et les commissaires aux comptes.

208. Commissaires aux comptes. Le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies se compose de trois membres nommés par l'Assemblée générale, qui sont actuellement les vérificateurs généraux des comptes du Royaume-Uni, du Ghana et de l'Inde. Les commissaires aux comptes des institutions spécialisées et de l'AIEA sont nommés par les organes directeurs de ces organismes. Les vérificateurs généraux des comptes du Royaume-Uni, de

¹²⁵ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies : Note du Secrétaire général" (ayant pour objet de transmettre une lettre dans laquelle le Président du Groupe expose les vues de celui-ci sur l'amélioration des fonctions de contrôle au sein des Nations Unies), document A/48/876 du 23 février 1994.

l'Allemagne, de la France, de la Suisse, de l'Autriche et du Canada exercent tous des responsabilités en matière de vérification extérieure des comptes.

209. Tous les vérificateurs externes des comptes et les membres du Comité des commissaires aux comptes sont nommés conformément au règlement financier et au mandat additionnel régissant la vérification externe des comptes des organes en question. Les commissaires aux comptes sont tenus de procéder à un audit financier, à donner leur opinion et à publier un rapport sur les états financiers.

210. Le règlement financier prévoit aussi que les commissaires aux comptes doivent mener à bien des études concernant l'efficacité des procédures financières, le système comptable, les contrôles financiers intérieurs et, en général, l'administration et la gestion de l'organisation. Ils sont chargés d'attirer l'attention sur le gaspillage ou l'utilisation irrégulière de fonds ou d'autres avoirs de l'organisation (quand bien même les comptes relatifs à l'opération effectuée seraient en règle). Les résultats de ces études sont présentés aux organes directeurs des organisations en même temps que les états financiers de ces dernières et l'opinion des commissaires aux comptes.

211. Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes. Ce groupe, constitué par l'Assemblée générale en 1959 ¹²⁶, se compose des trois membres nommés du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies (vérificateurs généraux de comptes d'États Membres) et des vérificateurs extérieurs désignés par les institutions spécialisées et l'AIEA. À l'heure actuelle, huit pays fournissent les services de vérificateurs extérieurs des comptes aux organismes des Nations Unies : Allemagne, Autriche, Canada, France, Ghana, Inde, Royaume-Uni et Suisse.

212. Le Groupe a pour objectif de faire prévaloir au sein du système des Nations Unies les meilleures pratiques en matière de comptabilité et de vérification des comptes grâce à la coordination des activités, à la coopération et à l'échange d'informations entre ses membres. Pour atteindre cet objectif, le Groupe peut soumettre des avis, des observations ou des recommandations aux organes directeurs par l'intermédiaire du CCQAB et aux administrations des organismes des Nations Unies par le truchement du CAC ou du CCQA. Le Groupe se réunit régulièrement au moins une fois par an et peut, de temps à autre, tenir des sessions extraordinaires. Il élit un président et un vice-président à chaque session ordinaire. Le coût des sessions du Groupe est pris en charge conjointement par les organisations hôtes et les vérificateurs externes des comptes mais pour ces derniers, une partie des frais peut être incluse dans les honoraires qu'ils perçoivent.

213. Ces dernières années, le Groupe a fait des efforts considérables X en élaborant des directives pour la vérification des comptes et en mettant au point des normes comptables communes X pour faire en sorte que la vérification externe des comptes dans le système des Nations Unies soit compatible avec les meilleures pratiques professionnelles, telles qu'elles sont indiquées dans les directives publiées par l'Organisation internationale des institutions

¹²⁶ "Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes", résolution 1438 (XIV) de l'Assemblée générale du 5 décembre 1959.

supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et dans les déclarations pertinentes de la Fédération internationale des comptables.

214. Le Groupe a également été associé à des initiatives visant à perfectionner les pratiques comptables dans le système des Nations Unies. En 1991, il a réalisé une étude intérimaire sur la nécessité de normes comptables applicables dans l'ensemble du système et il a ensuite joué un rôle majeur dans le processus d'élaboration des normes qui ont été approuvées par l'Assemblée générale en décembre 1993. Plus récemment, le Groupe a coopéré avec le CCQA afin de contribuer à l'harmonisation du mode de présentation des états financiers des organismes des Nations Unies.

215. En outre, le Groupe a examiné les principes directeurs en matière de sécurité informatique mis au point par l'ACCIS. Il a donné au CAC son avis sur les audits financiers d'organismes du système effectués d'une manière indépendante et sur les études de la gestion de ces organismes réalisées pour le compte d'États. Il a fait des propositions concernant les modifications à apporter à la teneur et au mode de présentation des évaluations actuarielles et des états financiers de la Caisse des pensions. Le Groupe s'est par ailleurs efforcé d'améliorer la coopération avec le CCI et, en 1994, il a fait connaître ses vues sur la façon d'améliorer les fonctions de contrôle ¹²⁷.

¹²⁷ "Examen de l'efficacité...", A/48/876, op. cit.

VIII. ORGANES DIRECTEURS RESPONSABLES DU CONTRÔLE

216. Dans le cadre de l'étude des activités relatives à l'obligation redditionnelle, à l'amélioration de la gestion et au contrôle dans les organismes des Nations Unies, il faut enfin se pencher sur les organes directeurs responsables du contrôle et aborder à cette occasion une question étroitement liée, celle d'un système efficace d'établissement des rapports à leur intention.

A. Activités de contrôle des organes directeurs

217. Les tableaux 12.A et 12.B qui figurent dans la deuxième partie du présent rapport montrent que dans plusieurs organisations, des mesures sont en cours pour évaluer, simplifier, rationaliser et réformer le fonctionnement et les méthodes de travail des organes directeurs et que dans quelques-unes d'entre elles cette question est régulièrement inscrite à l'ordre du jour. Ces tableaux montrent aussi que dans presque tous les cas, les réunions des principaux organes ou organes subsidiaires de contrôle des diverses organisations sont assez peu fréquentes, ne durent généralement que quelques jours ou semaines par an et, parfois, ne sont consacrées qu'en partie au contrôle de l'exécution des activités et aux questions de performance.

218. Le débat sur les meilleurs moyens de renforcer le contrôle législatif au sein des organisations dure depuis des années et, dans bien des cas, les tentatives de réforme ont échoué ou n'ont pas été menées à leur terme. Parmi les efforts importants entrepris dans la période récente, on peut mentionner le projet des pays nordiques concernant l'ONU lancé en 1991. Dans le rapport final sur ce projet, il est rappelé que le système des Nations Unies a été conçu à l'origine comme un système d'assemblées politiques destinées à résoudre des problèmes communs. Toutefois, ces dernières années, les activités opérationnelles du système des Nations Unies ont évolué rapidement, mais au coup par coup et en fonction des circonstances, sans organisation cohérente permettant une exécution efficace et rationnelle des activités. Le rapport a abouti à la conclusion qu'il était difficile pour les États Membres d'avoir une vue d'ensemble de ces différentes activités et qu'ils avaient du mal à fixer des priorités puisque même pour les questions opérationnelles, les décisions et les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social étaient rédigées en termes très généraux et donnaient peu d'orientations car il s'agissait de textes de compromis résultant de la recherche d'un consensus.

219. Dans leur rapport, les pays nordiques ont réclamé une analyse et une réforme approfondies pour que le système des Nations Unies soit plus transparent et mieux adapté et qu'il soit davantage tenu de rendre compte de son action. Ils ont préconisé en particulier la création d'organes directeurs plus restreints pour mettre en place un mode de gestion plus efficace de façon que les organisations obtiennent en permanence l'appui et l'orientation dont elles avaient besoin pour leurs activités ¹²⁸.

¹²⁸ The United Nations in development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1991. p. 13 à 17.

220. Ces idées visant à rationaliser le mécanisme intergouvernemental et à le rendre plus cohérent ont été soumises à l'Assemblée générale à sa quarante-huitième session à la fin de 1993. Sous l'impulsion du Secrétaire général, des "négociations acharnées" ont été engagées afin de refondre et de rationaliser les travaux de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, mais elles ont échoué sur la question de la composition numérique et régionale de ces organes, les petits pays aspirant à une participation active contrairement aux pays nordiques qui souhaitaient une réduction du nombre des membres ¹²⁹.

221. Par la suite, quelques modifications du fonctionnement du Conseil économique et social ont été approuvées et un accord est intervenu pour doter le PNUD et le FNUAP, l'UNICEF et peut-être le PAM de nouveaux conseils d'administration comportant un nombre de membres légèrement réduit, afin d'améliorer le contrôle opérationnel et d'accroître la transparence. Ces mesures doivent faire l'objet d'un examen d'ensemble et d'éventuelles modifications doivent être envisagées en 1995 pour tenter de conjuguer universalité et productivité et d'assurer la transparence dans la prise des décisions ¹³⁰. En 1994, les nouveaux conseils d'administration se sont mis d'accord sur une nouvelle présentation des budgets et des comptes afin de parvenir à une plus grande transparence et une meilleure comparabilité des données financières. Ils se sont en outre employés à rationaliser leur travail et le flux des documents et s'efforceront de mettre en place des procédures d'élaboration des politiques plus efficaces avec le Conseil économique et social.

222. Un rapport récent sur la rénovation du système des Nations Unies contient de nombreuses idées pour améliorer le mécanisme de prise de décisions et le contrôle opérationnel des organisations. Les auteurs évoquent les problèmes posés par une documentation stérile (voir la section suivante), l'utilisation insuffisante des techniques modernes pour accélérer les délibérations, l'inégalité des moyens dont disposent les délégations et l'action des groupes de pression du personnel. Ils soulignent qu'il faut diriger plus efficacement les activités opérationnelles en renforçant l'obligation redditionnelle et le contrôle, en décentralisant l'élaboration des programmes de façon que l'autorité en la matière s'exerce à un niveau beaucoup plus proche de celui de l'exécution et en mettant beaucoup plus l'accent sur les priorités absolues. Tout aussi intéressante est l'analyse qui est faite dans ce rapport des principaux problèmes posés par des calendriers des travaux surannés et de la nécessité d'une "chaîne intégrale" pour rationaliser la totalité du flux d'activités dans le cadre du mécanisme intergouvernemental des organisations ¹³¹.

¹²⁹ Nancy Seufert-Barr, "La voie de la réforme : recentrer les travaux de l'ONU", Chronique ONU, décembre 1993, p. 38 à 41.

¹³⁰ "Mesures complémentaires pour restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes", résolution A/48/162 de l'Assemblée générale du 14 janvier 1994.

¹³¹ Childers, Erskine and Brian Urquhart, Renewing the United Nations system, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suède, (Development Dialogue 1994:1), 1994.

223. Dans tout le système, des organes directeurs poursuivent ces activités de réforme et des activités analogues, mais il faut constamment garder à l'esprit un point capital. Les organes directeurs jouent un rôle crucial pour ce qui est de donner le ton à l'ensemble de leur organisation. Ils doivent montrer par les mesures qu'ils prennent et la détermination avec laquelle ils en assurent le suivi qu'ils accordent un rang de priorité élevé à une stricte obligation redditionnelle, à l'amélioration de la gestion, à un contrôle efficace, à la création et au maintien d'une culture axée sur les performances, à une utilisation judicieuse des ressources, au dynamisme et à la faculté d'adaptation à l'évolution de la situation ainsi qu'à la possibilité pour les organisations de remplir leurs missions et d'atteindre leurs objectifs le mieux possible.

224. Lorsqu'ils ont défini la notion d'obligation redditionnelle au chapitre premier, les Inspecteurs ont noté que si les secrétariats étaient responsables devant les organes directeurs de l'utilisation judicieuse des ressources et des résultats des programmes, ces organes étaient eux-mêmes responsables au même titre devant les États Membres et le public. Les organes directeurs, qui représentent directement les membres de la communauté internationale que leur organisation a vocation à servir, doivent donner l'exemple. Ce sont eux, plus que tout autre participant, qui devraient impulser en permanence le processus d'amélioration, et notamment insister sur la nécessité de reconnaître et de récompenser le mérite et de prendre des mesures correctives et (au besoin) des sanctions en cas de mauvais résultats. S'ils n'agissent pas sérieusement et systématiquement dans ce sens, les gestionnaires et les autres fonctionnaires du secrétariat ne porteront à l'obligation redditionnelle et au contrôle qu'un intérêt de pure forme et ils se tourneront vers d'autres priorités.

225. Dans son enquête, le CCI a également constaté qu'apparemment, aucun des organes directeurs responsables du contrôle dans le système des Nations Unies ne disposait de son propre personnel, contrairement à ce qui se passait dans divers gouvernements. Il s'agit pour ces organes d'un handicap évident, car ce personnel pourrait leur permettre d'analyser les opérations de manière indépendante et les aider à préparer efficacement les débats de politique générale et les analyses des performances et à dresser un bilan impartial des programmes, des initiatives et des engagements passés du secrétariat. Au lieu de cela, ce sont des fonctionnaires des secrétariats des organisations qui apportent leur concours à temps partiel aux organes directeurs chargés du contrôle. Si utile et professionnel que puisse être ce concours, il ne permet pas aux organes directeurs d'agir en toute indépendance ou d'effectuer un travail d'analyse approfondi, ce qui pourrait considérablement faciliter le contrôle.

226. Il existe cependant d'autres mesures que les organes directeurs peuvent prendre pour améliorer leurs activités et leurs procédures de manière à renforcer l'obligation redditionnelle et le contrôle de leurs organisations respectives. Ils peuvent créer des sous-comités investis de responsabilités spéciales en matière de contrôle (ou de vérification des comptes), composés de membres beaucoup moins nombreux (mais toujours répartis selon les critères géographiques), dotés d'un ordre du jour rationnel et disposant de plus de temps pour s'occuper des questions de contrôle. Ils peuvent rationaliser les procédures et les délibérations (comme on l'a vu plus haut). Ils peuvent améliorer leur travail en insistant sur une documentation de qualité, des flux d'informations à jour et l'utilisation efficace des techniques modernes d'information par les secrétariats. Un élément central de ce flux d'informations

est l'établissement systématique d'un rapport de fond sur les performances et la gestion. Les organes directeurs doivent insister sur ce point, qui est examiné plus avant ci-dessous.

227. Une autre condition préalable indispensable pour bien "gouverner" les organisations est que les organes directeurs acceptent sans réserve la responsabilité qui leur incombe de définir soigneusement les objectifs, les missions, l'ampleur des services fournis, la philosophie de l'organisation et les normes, c'est-à-dire tout ce qui constitue le cadre dans lequel les secrétariats fonctionnent. Il serait beaucoup plus facile pour les secrétariats d'être performants et de chercher à assurer une "gestion par la qualité totale" si les organes directeurs eux-mêmes s'efforçaient de pratiquer une "politique de la qualité totale". Pour ce faire, ils devraient :

- a) Fixer des objectifs clairs pour les programmes;
- b) Éliminer régulièrement les obstacles de procédure inutiles et les mandats statutaires périmés;
- c) Maintenir un cadre juridique et un cadre de gestion qui favorisent des structures et des modes d'action axés sur les résultats et permettent de concilier innovation, souplesse et obligation de rendre compte des résultats obtenus;
- d) Prendre les décisions politiques voulues au sujet des priorités et supprimer les programmes et activités qui ont peu d'effets.

228. Le souci d'éviter les "mandats sans financement", c'est-à-dire de ne pas définir une nouvelle activité au titre d'un programme sans en évaluer le coût et fournir les ressources nécessaires offre un exemple très pertinent de cette "approche axée sur la performance". Suivant l'expression consacrée en vigueur dans le système des Nations Unies, les secrétariats sont invités à entreprendre de nouvelles tâches "dans les limites des ressources existantes". Cette pratique consistant à éviter de prendre une décision à des effets perturbateurs au niveau de la gestion en bouleversant les priorités établies en matière de programmes (ou tout au moins en les embrouillant). Il vaudrait mieux que les organes directeurs déterminent clairement et précisément les ressources nécessaires pour mener à bien comme il convient une réforme de la gestion ou accomplir une nouvelle tâche, et que, parallèlement, le secrétariat soit tenu d'utiliser les plans de travail, les analyses et les normes pour veiller à ce que toutes les ressources, en particulier le personnel, ne soient pas ensuite sous-employées, mal utilisées ou gaspillées.

229. Un dernier point de désaccord entre les organes directeurs et les secrétariats concerne la "microgestion", c'est-à-dire les cas où des organes directeurs interviennent dans le travail du secrétariat, y compris jusque sur des questions de détail. Cette habitude résulte d'un climat de méfiance qui dure depuis longtemps. Les organes directeurs et les États Membres ne devraient pas chercher à diriger le fonctionnement du secrétariat ou à s'immiscer dans la moindre de ses activités ni à imposer aux gestionnaires une paperasserie excessive. Cela étant, les secrétariats n'ont pas le droit de bloquer ou de dénigrer les efforts faits par les organes directeurs pour remplir les fonctions de contrôle qui leur sont dévolues, d'autant plus que ces efforts peuvent très bien traduire la profonde insatisfaction que ces organes éprouvent au sujet de

la qualité des systèmes de gestion existants et de la façon dont cette gestion s'exerce.

230. Ce n'est pas par des conflits sur des points de détail que l'on pourra résoudre ces problèmes de microgestion. Au lieu de s'attacher à l'administration au jour le jour et aux décisions individuelles, les organes directeurs comme les secrétariats devraient concentrer leur attention sur le strict respect de l'obligation redditionnelle, de bonnes méthodes de gestion et de contrôle et une beaucoup plus grande transparence afin de contribuer à garantir de bons résultats et un emploi efficace des fonds fournis.

B. Établissement de rapports et évaluation externe

231. De l'avis des Inspecteurs, le moyen le plus important de faire en sorte que le contrôle des activités du secrétariat des organismes des Nations Unies par les organes directeurs soit davantage axé sur les résultats et les performances est d'améliorer l'établissement des rapports. Cette amélioration s'impose plus particulièrement en raison des difficultés rencontrées par les organes directeurs, des ressources et des délais limités dont ils disposent et de la lenteur du rythme de réforme de leurs opérations, comme on l'a noté ci-dessus.

232. Les tableaux 13.A et 13.B de la deuxième partie du présent rapport font apparaître la grande diversité des rapports adressés aux organes directeurs responsables du contrôle au sujet de l'exécution des programmes ainsi que des initiatives prises en matière de gestion et des améliorations apportées dans ce domaine :

a) Parmi les rapports sur l'exécution des programmes, les plus utiles et les mieux ciblés sont peut-être les rapports biennaux que la FAO publie déjà depuis des années dans un contexte d'évaluation et qui ont récemment été modifiés pour porter à la fois sur l'évaluation et l'exécution des programmes et permettre en outre de rendre compte de cette exécution tous les deux ans aux quatre comités techniques de la FAO;

b) Plusieurs organisations, comme l'UNRWA, l'AIEA, l'OIT, l'UNESCO, l'ONUDI et l'OMI, ont recours à des rapports réguliers sur l'exécution des programmes qui sont très complets et très instructifs mais si longs que leur lecture peut représenter une tâche écrasante (plusieurs de ces organisations s'emploient à simplifier ces rapports);

c) Dans d'autres organisations, comme le HCR, l'UNICEF, l'UPU, le PAM, l'OMS et l'OMM, c'est le chef de secrétariat qui établit des rapports annuels qui sont assez faciles à lire mais qui sont moins strictement axés sur les performances et donc moins utiles pour le contrôle;

d) D'autres organisations encore ont recours à un recueil de rapports couvrant l'exécution et le contrôle qui sont souvent établis comme suite à des demandes spécifiques émanant des organes directeurs et qui varient d'une année à l'autre; quelle que soit la qualité de ces rapports, qui peut être plus ou moins bonne, cette irrégularité rend difficile un contrôle systématique;

e) Un nombre croissant d'organisations présentent depuis peu à leurs organes directeurs des rapports très bien documentés, souvent élaborés avec le concours de consultants extérieurs et portant sur les réformes, les améliorations et les initiatives en matière de gestion. Malheureusement, dans la plupart des cas, les organisations ne complètent pas encore les informations sur l'exécution des programmes par des rapports analytiques sur les améliorations de la gestion, la planification stratégique et la gestion du changement établis systématiquement et adressés régulièrement aux organes directeurs chargés du contrôle.

233. Il peut arriver que la qualité des rapports sur l'exécution des programmes laisse encore beaucoup à désirer en raison d'un certain manque de rigueur de la part aussi bien des secrétariats que des organes directeurs. Dans un rapport de 1984 sur les rapports au Conseil économique et social, le CCI évoquait la "crise" du Conseil, qui durait déjà depuis longtemps et qui touchait aussi bien son rôle que son fonctionnement et il l'imputait pour l'essentiel à des difficultés techniques, des malentendus et des frustrations entre le Secrétariat de l'ONU et les organes intergouvernementaux. Le problème s'expliquait en partie par la masse des documents élaborés : en 1983, la documentation établie pour les sessions avait représenté à elle seule quelque 4 000 pages (108 rapports). Non seulement cette documentation était volumineuse mais elle était distribuée avec retard et les documents étaient assez disparates, résumés en partie seulement, trop exclusivement informatifs et ils n'étaient pas assortis de recommandations. Le CCI arrivait à la conclusion que cette situation gênait considérablement le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires dans leurs tâches d'élaboration des politiques, de coordination, de planification et de programmation et qu'il était indispensable de prendre d'urgence des mesures correctives ¹³².

234. Le Secrétaire général a reconnu que trop de documents du Secrétariat étaient plus descriptifs qu'analytiques, que les principales orientations à suivre n'étaient pas toujours indiquées avec précision et que dans bien des cas, ces documents ne contenaient pas de recommandations pratiques à l'intention des organes directeurs. Il a noté aussi que si dans ses rapports, le Secrétariat avait tendance à s'en tenir prudemment à des positions établies, les organes intergouvernementaux demandaient trop souvent de nouveaux rapports sans qu'aucun fait nouveau se soit produit, au lieu de chercher à obtenir de leurs membres les compromis et les concessions nécessaires pour parvenir à un accord. Le Secrétaire général a approuvé les conclusions du Corps commun et déclaré que les efforts se poursuivraient pour établir une documentation moins descriptive et plus analytique, mettre en lumière les principales orientations et recommandations et établir des rapports plus courts et plus synthétiques ¹³³. Malheureusement, depuis lors, l'établissement des rapports par le Secrétariat de l'ONU ne s'est amélioré que lentement et dans quelques cas seulement, comme l'attestent les vives critiques formulées par l'Assemblée générale au sujet de

¹³² "Les rapports au Conseil économique et social", document A/39/281, op. cit.

¹³³ "Les rapports au Conseil économique et social : Observations complémentaires du Secrétaire général", A/40/284, 10 mai 1985, par. 7 et 8.

la qualité des rapports sur les questions de gestion qui lui avaient été soumis en 1993 et de la façon inadéquate dont ils répondaient aux besoins ¹³⁴.

235. Les Inspecteurs estiment que le meilleur moyen de renforcer les efforts concertés des organes directeurs chargés du contrôle et des secrétariats des organisations est d'améliorer les rapports sur l'exécution et les résultats des programmes. Bien que la plupart des suggestions formulées dans le présent rapport soient adressées aux organisations pour qu'elles les examinent en fonction de leur situation propre, les Inspecteurs recommandent que chacune d'entre elles soumette chaque année à l'examen de son organe directeur chargé du contrôle un rapport (ou du moins un chapitre important de son principal rapport sur l'exécution des programmes) au titre d'un point régulièrement inscrit à l'ordre du jour. Le groupe de la planification stratégique préconisé au chapitre V devrait coordonner les travaux d'élaboration de ce rapport (ou de ce chapitre), ce qui permettrait aussi de délimiter plus précisément les pouvoirs, les tâches et la responsabilité de cet organe. Le rapport (ou le chapitre) lui-même devrait traiter de manière concise mais approfondie des résultats obtenus, des faits nouveaux importants observés et des initiatives prises dans les domaines de l'obligation redditionnelle, de l'amélioration de la gestion et du contrôle examinés dans le présent rapport :

- Tour d'horizon des faits nouveaux intervenus dans le domaine de la planification stratégique et de la gestion des performances;
- Travail accompli et résultats obtenus par les services de contrôle interne;
- Contrôles internes;
- Applications informatiques;
- Perfectionnement de la gestion et formation;
- Programmes d'amélioration de la gestion;
- Participation à des activités interorganisations importantes et pertinentes;
- Conclusions et suite donnée aux principales recommandations présentées par les organes chargés du contrôle externe à l'échelle du système;
- Questions connexes qui doivent donner lieu à une évaluation ou à un suivi conformément à une demande de l'organe directeur chargé du contrôle.

236. Les Inspecteurs pensent que le rapport qu'ils proposent est indispensable pour bien cibler les efforts qui seront faits dans chaque organisation en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle et pour les encourager. Il devrait permettre aux secrétariats et aux organes directeurs de faire ressortir

¹³⁴ "Amélioration de la situation des femmes", JIU/REP/94/3, op. cit., section V. A. "Absence dans le passé de dynamisme et de dialogue sur les politiques de fond", en particulier le paragraphe 103.

l'importance capitale d'une bonne gestion. Il devrait aussi permettre à toutes les parties concernées d'unir leurs efforts et de travailler sérieusement et systématiquement à la mise en place d'une culture de la performance qui mette l'accent sur les résultats, sur l'utilisation la plus judicieuse possible des maigres ressources disponibles et sur une organisation tournée vers l'apprentissage et la recherche constante d'améliorations.

237. Les Inspecteurs voudraient insister plus particulièrement sur le deuxième point de la liste ci-dessus, à savoir la présentation régulière aux organes directeurs de rapports sur le travail des services de contrôle interne. Ces rapports ne devraient pas rendre compte dans le moindre détail des différentes études ou enquêtes et ils ne devraient pas non plus déboucher sur la "microgestion" : toutes les parties devraient s'attacher aux résultats et non aux procédures. Toutefois, il serait très utile de rendre compte des réalisations et des conclusions générales des services de contrôle interne pour atteindre les objectifs très importants énoncés au chapitre II.D : sortir ces petits services de l'ombre dans laquelle ils évoluent à l'heure actuelle; mettre l'accent sur les économies qu'ils permettent de réaliser et sur les améliorations apportées, les recommandations appliquées, les priorités et les domaines couverts; et faire en sorte que les procédures de responsabilisation et de contrôle des organisations aient une crédibilité, une transparence et une importance beaucoup plus grandes que par le passé. Les nouveaux services de contrôle renforcés du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ont présenté un premier rapport transitoire à l'Assemblée générale en 1994 ¹³⁵ et les fonctionnaires compétents de plusieurs autres organisations ont également estimé que ces rapports contribueraient utilement à renforcer aussi bien l'obligation redditionnelle que le contrôle dans leur organisation et favoriseraient une meilleure conduite des affaires.

238. Beaucoup d'organisations ont entrepris d'ajouter un autre élément important, constitué par des évaluations externes des systèmes et des programmes de gestion des organisations et des rapports sur ces questions. Ces rapports peuvent être établis par des consultants sous la forme d'études réalisées à la demande des organes directeurs ou d'États Membres pour compléter le travail des petits organes chargés du contrôle externe à l'échelle du système dont il a été question dans le chapitre précédent.

239. En 1984, le CPC a demandé que les gouvernements procèdent à des évaluations des programmes pour compléter le travail du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, puis en 1992, il a réclamé "l'intervention d'évaluateurs indépendants de l'extérieur" ¹³⁶. Il est dit dans le Manuel d'évaluation de l'ONU que les organes intergouvernementaux peuvent effectuer eux-mêmes des évaluations ou confier cette tâche à des experts extérieurs indépendants. Dans son rapport de 1985 sur l'état de l'évaluation à l'échelle du système, le Corps commun a constaté que plus d'un tiers des organismes avaient fait établir une étude

¹³⁵ "Rapport du Bureau des inspections et investigations, 1993-1994 : Note du Secrétaire général", document A/49/449 du 28 septembre 1994.

¹³⁶ Rapport du Comité du programme et de la coordination, documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément No 38 (A/39/38), par. 363, et

Rapport du CPC ..., A/47/16 (partie I), op. cit., par. 183.

d'évaluation sous une forme ou sous une autre, par un organe extérieur. Le CCI avait déjà préconisé de procéder de la sorte dans son rapport de 1984 sur l'établissement de rapports à l'intention du Conseil économique et social, suggérant de faire appel aux services de consultants extérieurs pour aider le CPC à évaluer les programmes, voire de doter cet organe d'un secrétariat permanent qui lui serait propre. Toutefois, le Secrétaire général a refusé catégoriquement, invoquant des problèmes de procédure, cependant que le CPC est, quant à lui, apparu divisé sur cette question ¹³⁷.

240. Dans un rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale en 1993, le Secrétaire général a recommandé que celle-ci approuve les recommandations faites par le Groupe mixte de vérificateurs externes des comptes avec l'appui du CAC et que les donateurs susceptibles de verser des contributions volontaires au système des Nations Unies se fient à la compétence des organisations et à l'efficacité de leurs dispositions normales en matière de vérification des comptes. Le Secrétaire général avait "systématiquement refusé" les offres de plus en plus fréquentes de contributions volontaires faites à la condition que le donateur puisse en vérifier l'utilisation ou que ses représentants puissent effectuer des examens de gestion, car il les jugeait incompatibles avec les articles du règlement financier de l'ONU relatifs à la vérification extérieure des comptes. Le CAC et le Groupe ont cependant estimé l'un et l'autre qu'il pourrait y avoir lieu de procéder à d'autres évaluations externes de la gestion, à titre exceptionnel, dans les cas où elles étaient approuvées à l'avance par l'organe directeur concerné ¹³⁸.

241. Les tableaux 14.A et 14.B de la deuxième partie du présent rapport montrent que, ces dernières années, le nombre et l'importance de ces examens externes supplémentaires se sont accrus. Les États Membres réalisent de plus en plus d'études sur les diverses organisations (en outre, le rapport final sur le projet des pays nordiques concernant l'ONU, déjà mentionné, et l'étude très approfondie élaborée pour le Gouvernement danois ¹³⁹ constituent de bons exemples d'études portant sur plusieurs organismes). Cela étant, le nombre d'évaluations des activités, structures et systèmes de gestion des organisations effectuées par des sociétés internationales de conseils en gestion a lui aussi sensiblement augmenté.

¹³⁷ "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", A/48/420, op. cit., par. 110 à 114, et

"Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies ...", A/43/124, op. cit., par. 128 et 181 à 185.

¹³⁸ "Vérifications indépendantes et examens de gestion des activités menées par les organismes des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/48/587 du 10 novembre 1993.

¹³⁹ Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, document rédigé pour Danida par COWIconsult, Ministère des affaires étrangères, Copenhague, 1991.

242. Les Inspecteurs estiment que cette tendance à recourir de plus en plus à des évaluations effectuées par les États Membres et des consultants internationaux doit être vivement encouragée. Elle permet, grâce à l'apport d'idées neuves et de nouveaux éléments de réflexion dans le domaine de la gestion, de donner un souffle nouveau et une plus grande ampleur aux évaluations des performances en matière d'organisation et de gestion et des améliorations nécessaires, et de mieux informer les organes directeurs sur ces questions. Les consultants possèdent en outre beaucoup d'expérience et de très grandes connaissances spécialisées dans des domaines dont les organisations commencent à peine à se préoccuper, comme les investigations concernant les pratiques frauduleuses et l'évaluation des risques. Étant donné que leurs rapports sont généralement établis à la demande des organes directeurs et des autres parties intéressées et qu'ils leur sont communiqués, non seulement ils facilitent le contrôle par ces organes mais en outre ils contribuent à accroître la transparence et, par conséquent, la crédibilité des organisations concernées. Si celles-ci font un bon usage de ces études χ c'est-à-dire si elles participent activement à leur élaboration, si elles s'attachent essentiellement aux domaines dans lesquels il est vraiment possible d'agir et prennent ensuite des mesures énergiques pour exploiter les résultats χ elles γ trouveront matière à donner une impulsion supplémentaire vigoureuse à l'action qu'elles ont entreprise pour améliorer leur gestion et accroître leur efficacité.

243. Les efforts entrepris par les organisations pour intensifier le dialogue avec leur "clientèle" constituent un autre élément extérieur important. À cet égard, il est intéressant de mentionner un rapport publié récemment par le PNUD dans le cadre de ses efforts de réforme ¹⁴⁰, de même qu'une évaluation approfondie des relations extérieures de l'UNICEF et des politiques et fonctions dans ce domaine, effectuée par cet organisme en 1990 ¹⁴¹. Dans un rapport de 1993 sur le travail effectué par le système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales à la base, le Corps commun a constaté que de nombreuses organisations, comme l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, le HCR, la CNUCED, la FAO, la Banque mondiale, l'OMPI, l'UNESCO et l'OIT, organisaient régulièrement de larges consultations avec ces ONG pour discuter de leurs activités et des possibilités de coopération ¹⁴².

¹⁴⁰ Repositioning the United Nations Development Programme: Views from the wider development community, rapport du Groupe consultatif de haut niveau du PNUD composé de dirigeants d'organisations non gouvernementales, de groupes d'action sociale, de centres de recherche et de consultation et de représentants des milieux parlementaires, des milieux d'affaires et des médias, PNUD, avril 1994.

¹⁴¹ "Le rôle futur des relations extérieures de l'UNICEF", document E/ICEF/1990/L.4, 5 mars 1990.

¹⁴² "Travailler avec les ONG : activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national", JIU/REP/93/1 et A/49/133, 22 avril 1994, par. 118 à 125 et A/49/122/Add.1, 13 avril 1994.

244. Les Inspecteurs estiment que ces éléments X amélioration des rapports sur l'exécution des programmes à l'intention des organes directeurs, réalisation d'études externes par les gouvernements ou par des consultants spécialisés et organisation de consultations avec les autres groupes de clients ou les partenaires opérationnels X sont pour les organisations des moyens supplémentaires très importants de démontrer que face aux responsabilités croissantes imposées au système des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle, de contrôle et de "culture de la performance", elles apportent des réponses transparentes et crédibles.

245. Enfin, les Inspecteurs ont également été impressionnés par la qualité et la vigueur du dialogue qui s'est engagé récemment entre les organes directeurs chargés du contrôle et les secrétariats d'organisations telles que le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, le FNUAP, le HCR, le PAM, l'OACI, l'OMI, l'UIT, l'UNESCO et l'ONUDI au sujet des changements institutionnels et du renforcement des organisations (comme on peut le voir si l'on jette un coup d'oeil aux tableaux 9, 12, 13 et 14 de la deuxième partie) ainsi que des discussions qui s'engagent maintenant au Secrétariat de l'ONU, au Centre du commerce international CNUCED/GATT, à la FAO et à l'UPU. Ce dialogue de fond permanent sur les buts, la planification stratégique, les résultats et l'amélioration systématique des performances des organisations est pour celles-ci la meilleure garantie du succès futur de l'action qu'elles mènent au service des peuples du monde entier.
