

**LA GESTION À L'ORGANISATION  
DES NATIONS UNIES : ACTIVITÉS  
EN COURS**

*Rapport établi par*

**Richard V. Hennes**

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
1995**



## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragaphes</u>	<u>Page</u>
SIGLES .....		6
RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....		7
I. INTRODUCTION.....	1 - 8	11
II. NOUVELLES ORIENTATIONS.....	9 - 102	13
A. Le défi.....	11 - 16	14
B. Progrès accomplis.....	17 - 57	18
1. Stratégie et planification en matière de ressources humaines.....	18 - 22	18
2. Planification des programmes et budgétisation.....	23 - 30	20
3. Formation à la gestion.....	31 - 35	23
4. Nouveau système de notation.....	36 - 45	24
5. Contrôle interne.....	46 - 51	26
6. Systèmes intégrés de gestion.....	52 - 57	28
C. Efforts requis.....	58 - 85	30
1. Directives de politique générale et instructions.....	59 - 66	30
2. Gestion axée sur les résultats.....	67 - 74	33
3. Administration de la justice.....	75 - 80	35
4. Amélioration de la gestion.....	81 - 85	37
D. Responsabilité de la responsabilité.....	86 - 102	38
III. QUI SONT LES GESTIONNAIRES?.....	103 - 124	43
IV. CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LA "COMPRESSION".....	125 - 139	51
V. AUTRES BUREAUX : GENÈVE.....	140 - 149	55

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
VI. RAPPORTS DE GESTION ET CONTRÔLE DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX.....	150 - 175	58
A. Établissement de rapports de gestion et évaluation externe.....	155 - 165	60
B. Responsabilité de la responsabilité.....	166 - 175	66
<u>Annexe</u>		
CINQUANTE ANNÉES D'EFFORTS POUR INSTITUER UN RÉSUMÉ SOMMAIRE DES SYSTÈMES DE GESTION À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....		69
Notes .....		76

SIGLES

CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPC	Comité du programme et de la coordination
SIG	Système intégré de gestion
ONUJ	Office des Nations Unies à Genève
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

## RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La "gestion à l'Organisation des Nations Unies" a été qualifiée de contradiction dans les termes. Au cours des 50 dernières années, différentes tentatives ont été faites pour renforcer les programmes de l'Organisation des Nations Unies et en améliorer la gestion, mais l'exécution a laissé à désirer. Il en est résulté une situation regrettable caractérisée par un réseau de plus en plus dense de contrôles administratifs et de mandats qui a enfermé les organes directeurs, les échelons supérieurs et le personnel de l'Organisation dans un carcan bureaucratique sans pour autant déboucher sur le style de gestion que l'on souhaite.

À la différence des débats et des encouragements du passé, c'est avec une très forte insistance que l'Assemblée générale a demandé, en décembre 1993, "qu'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place au plus tard le 1er janvier 1995". Il s'agit là d'une tâche énorme. En effet, on ne transforme pas du jour au lendemain une vaste administration installée dans sa routine comme l'on conduit une voiture de course : il ne suffit pas de freiner, de tourner le volant et de changer de direction. L'opération ressemble plutôt au changement de cap d'un pétrolier qui se meut lentement et continue sur son erre avant de prendre une direction nouvelle. Une réorientation aussi majeure ne peut que susciter également de fortes craintes et de la résistance, chez ceux qui devront changer des habitudes confortablement ancrées.

Néanmoins, l'Organisation ne pourra survivre et demeurer crédible que si elle apporte la preuve qu'elle sait apprendre et gérer avec habileté et souplesse ses ressources limitées pour obtenir des résultats, et que ces résultats contribueront au maximum à la réalisation des objectifs prioritaires changeants définis par les États Membres.

La forte impulsion donnée par le Secrétaire général sur le plan de la politique et l'élan imprimé sur le plan opérationnel par la nouvelle équipe de hauts fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion ont permis de progresser vers la mise en place du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité en 1994 et 1995. Une nouvelle stratégie en matière de ressources humaines et la nécessité urgente d'exécuter plus efficacement les programmes qui touchent aux opérations de maintien de la paix et au domaine humanitaire dont dépendent tant de vies humaines ont également beaucoup favorisé le changement. L'action menée actuellement est indubitablement la meilleure - et peut-être la dernière - occasion qui s'offrira d'implanter à l'Organisation une solide culture de gestion, axée vers les résultats.

Les mesures qui ont été prises pour introduire des réformes sont déjà nombreuses. Les nouvelles méthodes commencent à prendre racine dans différents domaines clefs, et elles semblent jouir de l'appui indispensable des échelons supérieurs dans tous les services du Secrétariat. Or, cette énorme entreprise de transformation doit être menée à bien avec des ressources modestes, face à des habitudes de gestion médiocre bien établies et en une période de grande turbulence sur les plans opérationnel et financier. L'inspecteur considère que d'autres mesures concrètes dans quatre domaines s'imposent pour entretenir

l'élan acquis et pour permettre à l'Organisation de mener à l'avenir une action énergique et dynamique.

Responsabilité de la responsabilité. L'aire où est mise en place le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité peut être divisée en 10 grands domaines. Dans six d'entre eux, d'importantes réformes ont été lancées, qu'il reste, cela va de soi, à mettre en oeuvre et à affiner. Dans quatre autres domaines clefs, toutefois, le changement a été plus lent, ce qui risque de saper l'ensemble du processus si les mesures voulues ne sont pas adoptées rapidement. L'un des traits les plus marquants de ce vaste bouleversement est que la campagne actuelle, malgré sa complexité, est tout entière menée sans "poste de commandement" véritablement opérationnel. Or, dans un rapport récent sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle, le Corps commun d'inspection (CCI) a constaté que de nouvelles "unités de planification stratégique" apparaissaient peu à peu dans l'ensemble du système des Nations Unies, nouveauté dont le CCI a recommandé à toutes les organisations de s'inspirer (par. 9 à 89).

RECOMMANDATION 1. Le Secrétaire général devrait créer un service restreint mais à plein temps chargé a) de procéder à une planification stratégique intégrée; b) d'assurer le contrôle systématique et transparent et le renforcement du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité; et c) de "gérer le changement". Ce service pourrait être attaché à son Cabinet ou au Département de l'administration et de la gestion mais devrait devenir le service central essentiel tenu pleinement informé de tous les aspects des transformations et des initiatives introduites à l'Organisation des Nations Unies en matière de stratégie et de gestion (par. 90 à 95 et 102).

Définition claire des responsabilités en matière d'exécution des programmes. L'Assemblée générale a demandé à la fois une définition claire des responsabilités touchant l'exécution des programmes et la mise en place d'un mécanisme qui rendrait les directeurs de programmes comptables de leur gestion. Les plans à moyen terme et les budgets-programmes, bien qu'ils soient en cours de réforme, continuent d'être des instruments de caractère très général et à long terme. Les nouveaux plans de travail semestriels établis pour les différents départements et bureaux et l'exposé annuel des hauts fonctionnaires sur leurs attributions sont utiles, mais sont aussi passablement généraux. Les procédures de suivi et d'évaluation appliquées par le Secrétariat ont été et demeurent faibles. Toutefois, le nouveau système d'appréciation du comportement professionnel mis en place au Secrétariat fait aux différentes unités administratives l'obligation d'établir des plans de travail. Un récent rapport du Secrétariat sur la réforme du système des achats montre que de tels plans de travail, lorsqu'ils vont de pair avec des objectifs limités dans le temps, pourraient être le principal moyen non seulement d'établir clairement, une fois pour toutes, que les gestionnaires de l'Organisation sont responsables de l'exécution des programmes, ce que l'Assemblée générale a expressément demandé, mais aussi de renforcer les procédures d'examen des résultats (par. 23 à 30, 36 à 45, 67 à 74 et 96 à 98).

RECOMMANDATION 2. Le Secrétaire général devrait veiller à ce que des objectifs spécifiques, ainsi que la date fixée pour leur réalisation,

figurent dans les plans de travail de toutes les unités du Secrétariat. De tels objectifs limités dans le temps devraient également figurer dans les rapports qui pourront être présentés aux organes intergouvernementaux au sujet de l'état et de l'avancement des différents programmes et des principales activités ainsi que dans les rapports concernant les examens faits par les organes internes et externes de contrôle (par. 99 à 102).

Questions liées à la réforme de la gestion au Secrétariat. Le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité comporte trois aspects importants, liés les uns aux autres. Premièrement, les "gestionnaires" de l'Organisation constituent un groupe mal défini ne disposant que d'un faible appui : il faudra s'employer beaucoup plus activement à encourager et à récompenser les bons gestionnaires, à perfectionner ceux qui manquent de formation et à recycler, réaffecter ou licencier les mauvais (par. 103 à 124). Deuxièmement, la "compression" appliquée à l'Organisation pourra conduire à accélérer le rythme de la réforme de la gestion et à créer une "culture de l'efficacité". Toutefois, s'il est judicieusement dirigé, ce processus pourra aussi rendre beaucoup plus efficaces le déploiement et l'utilisation des cadres et des autres ressources en personnel dont l'Organisation dispose (par. 125 à 139). Troisièmement, le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité est actuellement axé sur New York, mais ce n'est pas là que se trouve la plus grande partie du personnel : aussi sera-t-il indispensable, si l'on veut garantir le succès du nouveau système, de déléguer les responsabilités et de décentraliser afin de mieux appuyer les gestionnaires en poste dans d'autres lieux d'affectation et de leur donner les pouvoirs nécessaires (par. 140 à 149).

Contrôle et direction des organes intergouvernementaux. La Cinquième Commission (chargée des questions administratives et budgétaires) de l'Assemblée générale est tout aussi "responsable de la responsabilité" que le Secrétariat devant les États Membres. Dans le rapport qu'il a publié en 1995 au sujet du système d'obligation redditionnelle existant à l'échelle de l'ensemble du système, le CCI a constaté que nombre d'organisations s'étaient employées à donner dans les rapports concernant l'exécution une plus large place aux résultats, à multiplier les examens externes et à mettre en place des organes ou processus subsidiaires de contrôle de caractère intergouvernemental, nouveaux et plus spécialisés. Cependant, la Cinquième Commission est actuellement noyée sous une marée de documents et un programme de réunions qui semble interminable. Elle ne dispose pas non plus, pour pouvoir évaluer l'exécution et les résultats, des rapports succincts et de fond dont elle aurait besoin pour pouvoir s'acquitter de ses tâches de contrôle et de décision. En mettant de l'ordre dans ses propres affaires, la Cinquième Commission, qui joue un rôle clef à l'Organisation, pourrait donner un exemple de bonne gestion dont le reste du système pourrait s'inspirer (par. 150 à 167).

RECOMMANDATION 3. Afin de contribuer à pallier la faiblesse actuelle des rapports de l'Organisation des Nations Unies sur la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions, la Cinquième Commission voudra peut-être envisager d'adopter une série de mesures telles que les rapports du Secrétariat sur la gestion et l'exécution qui lui sont présentés soient plus compréhensibles, plus actuels, plus orientés vers l'action et mieux ciblés (par. 165).



RECOMMANDATION 4. Pour pouvoir mieux s'acquitter du rôle central qui lui incombe dans le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, la Cinquième Commission voudra peut-être envisager d'adopter des mesures pour revoir systématiquement son volume de travail et son calendrier annuel ainsi que pour constituer des sous-commissions restreintes, composées de personnes ayant les qualifications professionnelles requises et assistées d'un personnel minime mais à plein temps, qui seraient chargées de répartir les tâches, renforcer les spécialisations et mettre en relief de façon beaucoup plus claire et plus soutenue les principaux problèmes et processus de gestion et de contrôle (par. 168 à 175).

Plusieurs autres suggestions, sans avoir le caractère de recommandations formelles, pourraient également présenter de l'intérêt. Leur application ne paraît pas possible à l'heure actuelle mais pourrait certainement, à terme, améliorer la gestion à l'Organisation des Nations Unies.

La première suggestion serait que les États Membres, et par-dessus tout les membres permanents du Conseil de sécurité, choisissent le Secrétaire général essentiellement sur la base de ses compétences en matière de gestion. Il s'agit là d'une simple suggestion car la réalité est que le Secrétaire général est choisi par les dirigeants politiques et les responsables de la diplomatie des États Membres, de sorte qu'il y a tout lieu de penser, à en juger par le passé, que les personnes retenues pour ce poste continueront à appartenir aux milieux politiques ou à la carrière diplomatique.

La deuxième suggestion découle de la non-réalisation de la première. Si les États Membres choisissent à nouveau un homme politique ou un diplomate comme Secrétaire général et si la fonction de gestion n'est pas pleinement assurée par le Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, il faudrait créer un poste de Vice-Secrétaire général qui serait chargé de gérer l'Organisation (comme l'a proposé récemment un ancien Secrétaire général adjoint de l'Organisation). Le Vice-Secrétaire général resterait au Siège et s'occuperait des affaires courantes tandis que le Secrétaire général s'entretiendrait avec des dirigeants mondiaux des grands problèmes du moment. Il s'agit là aussi d'une "non-recommandation" car il est peu probable qu'un Secrétaire général puisse trouver un adjoint auquel il soit disposé à confier les pouvoirs de gestion requis.

La troisième suggestion (elle aussi avancée par cet ancien Secrétaire général adjoint) consisterait à créer un cabinet qui continuerait de s'employer à moderniser les tâches du personnel. Ce mouvement a déjà commencé récemment du fait qu'un cabinet a remplacé le système du chef de cabinet, dépassé et peu efficace. Un cabinet, s'il était judicieusement employé, pourrait contribuer beaucoup à faciliter la communication horizontale et verticale qui fait si cruellement défaut actuellement à l'Organisation des Nations Unies. Dans ce cas aussi, il s'agit d'une "non-recommandation" car un Secrétaire général choisi pour ses antécédents politiques et les échelons supérieurs du Secrétariat risquent fort de se montrer peu disposés à voir leur pouvoir personnel érodé du fait que les flux d'information à l'Organisation relèveraient normalement du Directeur du Cabinet.

## I. INTRODUCTION

"Il n'existe au sein du système des Nations Unies aucune possibilité qu'un comportement déterminé ait de graves conséquences négatives... Il s'est avéré virtuellement impossible de déterminer à qui devait incomber le blâme en cas d'échec des projets, du fait des alliances vastes et complexes qui doivent être forgées pour les exécuter. Aussi longtemps que l'Organisation des Nations Unies n'apprendra pas à fixer des objectifs qui soient réalisables et à rendre ses agents responsables de leur réalisation, nul ne sera responsable."

- Observations publiées dans le numéro du South-North Development Monitor du 9 mai 1995 à propos des manques de responsabilité signalés dans un rapport du CCI de 1994 sur les projets concernant la science et la technique en Afrique.

"Le sentiment général du personnel, à tous les niveaux, est qu'à des degrés divers, les compétences personnelles et professionnelles, les connaissances et les attitudes ne correspondent pas assez à celles qui sont nécessaires pour s'acquitter des tâches confiées aux intéressés. De ce fait, la productivité individuelle et celle de l'Organisation ne sont pas aussi élevées qu'elles pourraient l'être, tandis qu'un sentiment de frustration et de découragement envahit le personnel. Il y a à cela trois principales raisons qui sont : 1) une mauvaise définition des emplois; 2) des procédures de recrutement, de sélection et d'affectation peu appropriées; et 3) un effort insuffisant de perfectionnement personnel et professionnel."

- Introduction à une évaluation de la planification stratégique faite devant un groupe de travail d'une unité du Secrétariat à la fin de 1994.

"L'Assemblée générale,

...

Prie également le Secrétaire général, lorsqu'il donnera effet à la restructuration du Secrétariat ... de prévoir des ressources adéquates et de désigner clairement les unités administratives compétentes, au niveau approprié, pour assurer l'exécution de tous les programmes et activités..."

- Résolution 47/212 B de l'Assemblée générale en date du 20 mai 1993, par. III.4.b).

1. En 1995, alors qu'elle célèbre son cinquantième anniversaire, l'Organisation des Nations Unies, aiguillonnée par des observations comme celles qui sont citées ci-dessus, fait un effort considérable pour mettre en place une "culture de la gestion". On peut cependant se demander, vu toute l'attention qui a été accordée au fil des ans à l'amélioration de la gestion dans les secteurs privé et public, pourquoi il a fallu si longtemps à l'Organisation pour en arriver là.

/...

2. On trouvera en annexe au présent rapport une brève chronologie des efforts passés. Il est clair que l'on a fait une place beaucoup plus large aux mots et aux promesses qu'à des mesures d'exécution résolue, et il est clair aussi que les processus de reddition de comptes, les procédures de surveillance et la transparence sont demeurés fort insuffisants. Aujourd'hui, alors que ses résultats sont sévèrement critiqués et que sa situation financière est difficile, l'Organisation fait à nouveau un effort énergique pour réformer sa gestion.

3. Il y a 10 ans (comme elle l'a fait au milieu de presque chaque décennie depuis la fondation de l'Organisation), l'Assemblée générale a constitué un groupe d'experts de haut niveau (baptisé "Groupe des Dix-Huit") qui a lancé une longue série de réformes de la gestion<sup>1</sup>. Le rapport du Groupe a indubitablement eu certains résultats, et il s'est traduit en particulier par une amélioration des méthodes de prise de décisions en matière budgétaire et par une réduction de 12 % du nombre de postes d'administrateur. Au début des années 90, toutefois, le mouvement ainsi lancé avait perdu de son élan.

4. Le Comité du programme et de la coordination (CPC) et l'Assemblée générale, de moins en moins satisfaits des tentatives faites par le Secrétariat pour introduire des réformes plus fondamentales et assurer une meilleure présentation des rapports, ont eu recours à une nouvelle approche, celle de l'"ultimatum". C'est ainsi qu'à la fin de 1993, ils ont demandé au Secrétariat de mettre en place un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité au plus tard le 1er janvier 1995.

5. Le présent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) a pour objet d'analyser les progrès accomplis dans cet important projet de rationalisation des processus et des capacités de gestion de l'Organisation des Nations Unies. L'inspecteur relève que certaines initiatives extrêmement louables ont déjà été prises, indique les domaines dans lesquels les efforts doivent être renforcés et met en relief les obstacles redoutables qui restent à surmonter. L'effort actuellement en cours revêt une importance capitale. Si l'Organisation ne peut pas démontrer maintenant de façon convaincante qu'elle peut judicieusement gérer les ressources limitées qui lui sont confiées, elle risque fort de voir sa crédibilité, et par là même le soutien que lui apporte la communauté internationale, sérieusement compromis.

6. Le CCI est directement intéressé par ce processus. Dans différents rapports publiés de 1984 à 1990, le CCI a recommandé avec insistance un renforcement considérable de la responsabilité du Secrétariat et de sa transparence et une amélioration sensible des rapports présentés aux organes directeurs<sup>2</sup>. En 1993, il a relevé un grand nombre de sérieuses lacunes en ce qui concerne la responsabilité, l'amélioration de la gestion et les processus de contrôle du Secrétariat<sup>3</sup>. Dans ses rapports de 1994 et du début de 1995, le CCI a relevé qu'il était urgent de mettre en place une véritable gestion des ressources humaines, de réformer l'infortuné système d'appréciation du comportement professionnel du personnel et de renforcer et de moderniser le recrutement<sup>4</sup>. Au début de 1995, le CCI a également publié - cela ne s'était jamais fait - un inventaire et une analyse des activités entreprises par les organismes de l'ensemble du système des Nations Unies en matière de responsabilité, d'amélioration de la gestion et de contrôle<sup>5</sup>.

7. Dans le présent rapport, l'inspecteur s'est largement référé à l'expérience que les efforts déployés par le passé dans le sens d'une réforme de la gestion ont permis d'acquérir, dans l'espoir que, cette fois-ci, l'on puisse éviter les écueils d'hier. En outre, il a examiné les documents publiés récemment au sujet des initiatives en cours en matière de gestion et a discuté des problèmes et des obstacles qui se posent ainsi que du potentiel qui s'offre avec de nombreux représentants du Secrétariat et d'autres personnes, aussi bien à New York qu'à Genève. L'inspecteur tient à remercier tous les intéressés de leurs idées et de leur concours précieux.

8. Le chapitre II du rapport expose brièvement les mesures déjà adoptées ou qui restent à prendre dans les différents domaines de la réforme identifiés par le Secrétariat dans deux importants rapports soumis en 1994 à l'Assemblée générale. Le chapitre III aborde une question qui paraît négligée dans le débat actuel, et qui est de savoir précisément qui sont les gestionnaires du Secrétariat. Le chapitre IV analyse les initiatives prises par l'Organisation en matière de gestion dans le contexte de la "compression" marquée que connaissent les structures des organismes du système des Nations Unies, comme d'ailleurs d'autres grandes organisations mondiales, et le chapitre V passe en revue la façon dont les réformes de politique générale décidées à New York sont appliquées dans d'autres lieux d'affectation, en l'occurrence Genève. Enfin, le chapitre VI examine les questions capitales que sont la transparence, la présentation aux organes directeurs de rapports leur permettant vraiment de mesurer les résultats obtenus et les moyens de contrôle de ces organes. Enfin, l'on trouvera en annexe un très bref résumé des efforts de réforme de la gestion déjà entrepris par l'Organisation au cours des 50 dernières années.

## II. NOUVELLES ORIENTATIONS

"L'Assemblée générale,

...

4. Fait siennes les recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination ... tendant à ce qu'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place au plus tard le 1er janvier 1995;

5. Prie le Secrétaire général d'inclure les éléments suivants dans le système à mettre en place en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, compte tenu de l'expérience acquise dans ce domaine par les organismes des Nations Unies et par les organismes extérieurs :

a) Définition de responsabilités précises touchant l'exécution des programmes, notamment utilisation d'indicateurs de résultats comme outil de contrôle de la qualité;

b) Mise en place d'un mécanisme qui rendrait les directeurs de programme comptables de la bonne gestion des ressources humaines et financières qui leur sont allouées;

/...

c) Notation de tous les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de rang supérieur, au moyen d'indicateurs de résultats et par rapport à des objectifs déterminés;

d) Formation efficace du personnel aux tâches financières et de gestion..."

"Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993, partie I.E, "Amélioration de la gestion à l'Organisation des Nations Unies"

9. Le présent chapitre étudie d'abord les redoutables défis auxquels se heurte l'Organisation des Nations Unies lorsqu'elle cherche à donner suite à cette directive de l'Assemblée générale. Il aborde ensuite six grands domaines dans lesquels la gestion a été rationalisée et la réforme des systèmes de gestion a progressé, et quatre autres dans lesquels l'action mise en oeuvre n'a été que limitée mais demeure fort nécessaire. (Plusieurs sujets sont réservés à des chapitres ultérieurs : les structures de gestion existantes et futures, les réductions majeures qu'il pourrait être possible d'apporter aux effectifs totaux et aux ressources des Nations Unies, la mise en place du nouveau système dans des lieux d'affectation autres que New York (sur la base d'un examen de la situation à Genève), les rapports sur la gestion et le contrôle exercé par les organes intergouvernementaux.)

10. En conclusion, le chapitre met en relief l'importance qu'il y a à gérer le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité dans une optique judicieusement intégrée afin de maximiser l'efficacité et la "responsabilité de la responsabilité". L'Organisation doit en particulier s'employer plus clairement et plus spécifiquement à adopter les méthodes de planification stratégique et de "gestion du changement" auxquelles ont recours de plus en plus les autres organismes du système des Nations Unies.

#### A. Le défi

11. Dans ses instructions, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui faire rapport, en 1994, sur la mise en place du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité<sup>6</sup>. Le rapport qui a été présenté pour répondre à cette demande en août 1994 est fort étoffé sur le fond et contient beaucoup de bonnes idées. Toutefois, l'Assemblée ne lui a pas encore donné suite et a même remis son examen à sa cinquantième session, à l'automne 1995.

12. Ce retard est sans aucun doute dû en partie au fait que le rapport du Secrétaire général est confus. En dépit de sa complexité et des nombreux thèmes importants qui y sont abordés, il ne contient ni table des matières ni résumé. Comme il revêt une importance capitale pour le présent rapport lui-même, l'inspecteur en donnera ci-après un bref sommaire :

- I. Introduction
- II. Structure du système
- III. Responsabilité et autorité
  - A. Définition des responsabilités en vue de la réalisation des objectifs stratégiques
    - 1. Mandats et directives
    - 2. Définition du cadre statutaire et de la structure organisationnelle de l'organisation
    - 3. Diffusion des informations et des directives de politique générale
  - B. Nécessité pour les gestionnaires et le personnel de bien comprendre la nature de leur pouvoir et les directives qu'ils reçoivent si l'on veut qu'ils s'acquittent bien de leurs responsabilités
    - 1. Informations sur les ressources disponibles
    - 2. Délégation de responsabilités
    - 3. Délégation de pouvoirs aux responsables
    - 4. Formation des directeurs de programme et des superviseurs
    - 5. Formation du personnel
- IV. Mécanismes visant à assurer le respect de l'obligation redditionnelle
  - A. Rapports du Secrétaire général aux organes intergouvernementaux et aux organes d'experts
  - B. Obligation redditionnelle des directeurs de programme en ce qui concerne l'exécution des plans de gestion
  - C. Obligation redditionnelle en matière de produits et de services
  - D. Administration de la justice
  - E. Renforcement du mécanisme organisationnel de contrôle
- V. Conclusion

13. Un deuxième rapport est aussi au centre des actuels efforts de réforme. En octobre 1994, le Secrétaire général a présenté un rapport sur les grandes lignes d'une stratégie "de modernisation et de dynamisation de la gestion des ressources humaines" à l'ONU, qui portait notamment sur la planification et la gestion axée sur les résultats, le style de gestion et le perfectionnement des cadres, la planification du travail et le suivi du comportement professionnel, la décentralisation et la délégation de pouvoirs, l'accroissement du taux d'attrition et la retraite anticipée<sup>7</sup>. Dans une résolution adoptée en décembre 1994, l'Assemblée générale a approuvé nombre de ces initiatives<sup>8</sup>.

14. Les nombreuses mesures envisagées dans ces deux rapports constituent ensemble une tentative extrêmement complexe et difficile de transformer l'Organisation de fond en comble. Comme le Secrétaire général l'a dit en conclusion dans son rapport d'août 1994, l'Organisation des Nations Unies s'efforce de surmonter un demi-siècle de problèmes et d'obstacles et d'introduire un style de gestion réellement nouveau afin de créer une "organisation poursuivant une mission et recherchant des résultats"<sup>9</sup>.

15. Pour mettre au point au sein d'une organisation un processus aussi vaste de réforme de la gestion, il faut normalement prévoir trois étapes :

a) Une étape de sensibilisation visant à amener chacun à reconnaître que des problèmes sérieux existent et qu'une action décisive s'impose si l'on veut préserver la santé, voire garantir la survie, de l'Organisation;

b) Une étape de mobilisation, consistant à rassembler suffisamment de ressources qualifiées pour mener à bien le processus de transformation d'une façon méthodique, efficace et coordonnée;

c) Une étape de transformation pendant laquelle l'Organisation devrait pouvoir passer aux nouvelles méthodes si les deux processus précédents sont menés à bien et si des efforts suffisants sont déployés.

16. Malheureusement, toute une série d'obstacles très redoutables s'opposent à ce processus en général, spécialement à l'Organisation des Nations Unies (d'autres obstacles encore à la mise en place d'un nouveau "style de gestion" sont analysés au chapitre III).

a) L'Organisation connaît une crise financière apparemment perpétuelle. Le versement tardif des contributions et l'incertitude qui entoure le versement des contributions spéciales ou volontaires suscitent des points d'interrogation constants et compliquent la trésorerie, ce qui rend très difficile de pratiquer une saine gestion financière et de mobiliser les ressources nécessaires à une réalisation efficace des objectifs établis. Les propositions tendant à s'attaquer de manière plus systématique à ces problèmes constitueront l'un des grands thèmes de discussion à la cinquantième session de l'Assemblée générale en 1995;

b) La "gestion", en tant que thème distinct, n'a jamais été prioritaire à l'ONU. Elle a été souvent qualifiée d'activité "autre que de fond", alors même que, ces dernières années, l'action de l'Organisation a porté non plus tant sur les négociations et la formulation des politiques mais sur les activités opérationnelles et les opérations d'urgence. Le chapitre III analyse les nombreux aspects de la "gestion" au Secrétariat qui restent à découvrir, à développer et à préciser;

c) En particulier, la multiplication soudaine de grandes et imprévisibles opérations de maintien de la paix et opérations humanitaires dans le monde entier a mis à très rude épreuve les systèmes et les services de gestion déjà insuffisants de l'Organisation. Le budget total des opérations hors Siège de l'ONU a augmenté dans des proportions considérables, passant d'environ 500 millions de dollars en 1991 à près de 4 milliards de dollars en 1994. La

charge de travail représentée par ces nouvelles opérations a causé beaucoup de difficulté au Secrétariat. Celui-ci continue de s'employer résolument à améliorer la gestion des programmes humanitaires et des opérations de maintien de la paix. L'étonnant est cependant que le Secrétariat ait échappé à un effondrement administratif total alors qu'il était confronté de façon imprévue à un volume massif d'opérations hors Siège, en mutation rapide, d'un type et d'une ampleur jusqu'alors inconnus à l'Organisation;

d) La réforme de la gestion et les transformations organisationnelles constituent toujours, même dans le meilleur des cas, une entreprise difficile. Chacun est plus à l'aise dans une routine bien comprise et craint l'inconnu associé au changement. Or, les organisations modernes doivent maîtriser la "gestion du changement" en repensant les méthodes du passé et en encourageant la souplesse, la créativité et l'innovation pour faciliter l'adaptation à des circonstances changeantes. Il est certain qu'il ne sera ni facile ni rapide, ni même peut-être possible, de remplacer la culture traditionnelle qui s'est instaurée de longue date à l'Organisation par une nouvelle culture de la gestion qui soit plus réceptive;

e) L'Organisation connaît des problèmes de personnel chroniques. Dans un rapport récent sur le recrutement, le CCI a constaté que l'actuel processus de recrutement du personnel est fragmentaire, subjectif et très personnalisé, et il est parvenu à la conclusion que les carences dans les politiques et les pratiques d'administration du personnel constituent une entrave majeure à la réforme de l'Organisation des Nations Unies<sup>10</sup>. Les inspecteurs ont recommandé un certain nombre de mesures visant à rendre les politiques et les procédures d'administration du personnel plus simples, plus transparentes et plus adaptées, mesures que l'Assemblée générale a approuvées. Lorsqu'il a établi le présent rapport, et comme cela est indiqué dans les chapitres suivants, l'inspecteur a constaté que les problèmes ci-après ne cessent de s'opposer à ce que les cadres aient une responsabilité et un rôle de direction plus grands et à une amélioration des résultats dans leur ensemble :

- 1) La Charte des Nations Unies stipule que la considération dominante dans le recrutement du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes "possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité", étant entendu que "sera dûment prise en considération" l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible, mais, au fil des ans, le système de quotas utilisé pour le calcul de la "répartition géographique" est devenu un aspect très important des processus d'administration du personnel;
- 2) La lourdeur des règles, procédures et pratiques visant à protéger les droits du personnel (voir la section C.3 ci-après) complique encore la situation dans la mesure où elle affaiblit le rôle de direction des gestionnaires et les empêche de créer un climat orienté vers le rendement et les résultats;
- 3) Les règles applicables en matière de recrutement et de promotion sont souvent tournées pour faire prévaloir des objectifs personnels ou politiques : la "microgestion" active et l'intervention des États



Membres dans les décisions intéressant le personnel, parfois même jusqu'au niveau des administrateurs subalternes, voire des employés de bureau, ont souvent été relevées à cet égard;

- 4) Compte tenu de tous ces facteurs, le recrutement et les affectations constituent souvent un processus extrêmement lent et complexe, non seulement en raison de toute la "paperasserie" qu'ils supposent et du surcroît de travail qu'ont représenté les très nombreux recrutements auxquels il a fallu procéder récemment pour les missions hors Siège, mais aussi peut-être parce que l'on cherche à accommoder (ou peut-être à éviter d'offenser) les divers intérêts en présence en remettant à plus tard ou en escamotant les décisions;
- 5) Comme l'a souligné l'auteur de l'observation reprise dans l'introduction du présent rapport (deuxième citation), les effets conjugués d'un recrutement peu approprié, d'une mauvaise définition des emplois et de l'insuffisance des programmes de formation et de perfectionnement du personnel nuisent inévitablement, cela est clair, à la productivité des programmes de l'Organisation;

f) Le fait que certaines tentatives passées se sont souvent soldées par un échec a également élevé des obstacles sur la voie de la réforme de la gestion. Des processus de planification et de budgétisation qui, bien que prenant beaucoup de temps, ne sont pas très utiles et l'insuffisance des systèmes de suivi et d'évaluation des résultats ont suscité un mécontentement considérable à l'Assemblée générale, dans les échelons supérieurs du Secrétariat et parmi les directeurs de programmes. Jusqu'à une date toute récente, les responsables et les fonctionnaires n'ont reçu presque aucune formation en matière de gestion. Chose encore plus grave, les attitudes négatives créées par les nombreuses et vaines tentatives qui ont été faites par le passé d'évaluer convenablement le comportement professionnel des fonctionnaires font obstacle aux efforts actuellement entrepris pour réformer cet élément essentiel d'une "culture axée sur les résultats".

## B. Progrès accomplis

17. Les deux rapports présentés par le Secrétariat en 1994 au sujet du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité citent un grand nombre de mesures concrètes qui ont déjà été adoptées ou qui doivent l'être. Dans le présent chapitre, l'inspecteur a essayé de donner un aperçu succinct mais complet des difficultés passées, de l'évolution récente de la situation, des problèmes à résoudre et des défis à relever dans chacun des principaux domaines, afin de brosser un tableau général des progrès réalisés dans la mise en place du nouveau système. L'examen portera tout d'abord sur six domaines où certains progrès significatifs ont été accomplis.

### 1. Stratégie et planification en matière de ressources humaines

18. Les experts du "Groupe des 18" ont souligné en 1986 que l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dépendait dans une large mesure de la qualité des services fournis par le Secrétariat, laquelle dépendait à son tour de la qualité et du dévouement du personnel. Il a instamment recommandé, entre autres,

/...

que le Secrétaire général joue un rôle plus déterminant en matière de ressources humaines et améliore la gestion dans ce domaine<sup>11</sup>. Comme le Groupe des 18 l'avait recommandé, le Service du personnel a immédiatement été rebaptisé Bureau de la gestion des ressources humaines, mais, pour ce qui est du fond, l'administration du personnel n'a guère changé. En fait, une division chargée de l'élaboration et de l'analyse des politiques en matière de personnel a été supprimée pendant la crise financière de 1987. En 1990, le Secrétaire général a reconnu qu'il fallait reprendre et mettre à exécution un plan visant les activités de planification et d'information en matière de ressources humaines au sein du Bureau, mais aucune mesure concrète n'a été prise à cette fin<sup>12</sup>.

19. Dans son rapport de 1994 sur les problèmes que posait l'amélioration de la situation des femmes au Secrétariat alors que l'on avait abordé une "ère nouvelle" en matière de gestion des ressources humaines, le CCI est parvenu à la conclusion que le Bureau de la gestion des ressources humaines ne pourrait pas, sans "cerveau" stratégique, s'acquitter de la responsabilité qui lui incombait de faire en sorte que l'atout essentiel de l'Organisation - son personnel - soit utilisé efficacement. Aussi, le CCI a-t-il recommandé de créer à cette fin une petite unité stratégique<sup>13</sup>. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, le CCI a de nouveau souligné que l'approche "ressources humaines", mettant l'accent sur un soigneux travail de sélection, de perfectionnement, de gestion et de mise en valeur du capital humain, était un élément nouveau d'importance capitale qui transformait peu à peu la gestion et les organisations contemporaines et qui gagnait peu à peu du terrain parmi les organismes du système des Nations Unies<sup>14</sup>.

20. Dans son rapport de 1994, le Secrétaire général a reconnu la nécessité d'entreprendre un effort "de modernisation et de redynamisation de la gestion des ressources humaines" au sein de l'Organisation, particulièrement en reliant la planification des ressources humaines aux plans stratégiques d'ensemble du système des Nations Unies. Il a reconnu que le manque de capacité de planification était l'une des principales causes des défaillances du Bureau de la gestion des ressources humaines, et a recommandé de mettre en place un petit service de planification, de formulation des politiques générales et de gestion intégrée qui s'occuperait de tâches comme l'évaluation des besoins, le système de renouvellement du personnel, le recensement des compétences, l'organisation des carrières, l'orientation professionnelle, le perfectionnement des cadres et la gestion axée sur les résultats<sup>15</sup>.

21. L'Assemblée générale a approuvé la stratégie pour la gestion des ressources humaines, ainsi que la création et le financement, en 1995, du groupe de la planification<sup>16</sup>. Le projet de budget-programme pour 1996-1997 contient des propositions détaillées sur les activités du nouveau Service des moyens de gestion et de la planification relevant directement du Sous-Secrétaire général chargé du Bureau de la gestion des ressources humaines<sup>17</sup>. En août 1995, l'inspecteur a été informé qu'à la suite des longues formalités usuelles, le Secrétariat avait retenu pour pourvoir les nouveaux postes plusieurs candidats possédant l'expérience et les compétences spécialisées en matière de ressources humaines qu'il fallait. En outre, un nouveau processus de planification stratégique a démarré au Service du personnel à Genève, ce qui est un début prometteur pour une plus grande décentralisation des activités de gestion des ressources humaines au sein du Secrétariat.

22. Le chapitre du budget-programme pour 1996-1997 concernant le personnel reconnaît que la mise en place au Bureau de la gestion des ressources humaines d'une réelle capacité de planification revêt une importance capitale pour l'application d'un système moderne de gestion des ressources humaines à l'Organisation des Nations Unies. L'inspecteur est tout à fait d'accord et pense que cela devra être la première étape vers le système de planification stratégique, de gestion axée sur les résultats et vers le style de gestion moderne que l'Organisation des Nations Unies doit instaurer.

## 2. Planification des programmes et budgétisation

23. L'Organisation des Nations Unies et le reste du système ont introduit pendant les années 70 un système de planification par programmes - composé de plans à moyen terme, de budgets-programmes (habituellement pour une période biennale) et d'activités de suivi et d'évaluation - avec la participation active du CCI. Ce cycle est devenu un cadre important pour la détermination des grandes orientations, des priorités et des objectifs de l'Organisation, l'identification des ressources requises pour l'exécution des programmes et l'évaluation des progrès accomplis sur la voie des objectifs fixés.

24. Malheureusement, comme le CCI l'a constaté dans ses rapports de 1988 et de 1993, les processus de planification des programmes et de budgétisation de l'Organisation ne peuvent pas, à l'heure actuelle, être un cadre approprié à des fins de reddition de comptes et de contrôle. Même si l'on fait abstraction, pour l'instant, des lacunes du système de suivi et d'évaluation (voir le chapitre VI), les principales critiques qu'ont suscitées les activités de planification des programmes et de budgétisation ont notamment été les suivantes :

a) Les graves retards intervenus dans la présentation d'un grand nombre de budgets-programmes et les justifications insuffisantes données à l'appui des demandes de crédit, qui ont conduit les organes intergouvernementaux à "déplorer" ou à "regretter profondément" les perturbations que ces pratiques avaient entraînées dans l'examen de ces documents;

b) De sérieux problèmes de qualité dus à des programmes mal formulés, à des objectifs définis en termes vagues et à des produits identifiés de façon peu précise, éléments qui ont toujours été imputés à un manque de formation aux méthodes de programmation et au peu d'attention manifesté par les superviseurs;

c) Absence de mécanismes d'évaluation des ressources effectivement nécessaires, absence de normes de production, sérieuse insuffisance des indicateurs de résultats et absence de liens appropriés entre les structures organisationnelles, les crédits budgétaires et les programmes de travail des différentes unités administratives;

d) Octroi d'une importance excessive aux rapports financiers aux dépens des résultats effectivement obtenus par les programmes, ce qui empêche les États Membres d'établir une corrélation entre les ressources et les produits et de déterminer "s'ils en ont pour leur argent";

e) Complexité excessive des procédures budgétaires, problèmes méthodologiques chroniques, volume excessif de la documentation, modifications continuelles des programmes par les nombreux organes intergouvernementaux chargés de l'examen des programmes et fragmentation des responsabilités entre ces organes<sup>18</sup>.

25. L'inspecteur est convaincu, et il est loin d'être le seul, que le problème fondamental tient au fait qu'un temps et des efforts démesurés sont actuellement consacrés à la planification des programmes et à la budgétisation, processus qui ont été fort coûteux pour de maigres résultats. Tout aussi décourageant est le fait que la planification des programmes a absorbé un temps et une attention qui auraient pu être consacrés beaucoup plus utilement à l'évaluation des résultats et à l'amélioration des programmes futurs. Ainsi, un récent rapport d'évaluation est parvenu à la conclusion que le mécanisme de contrôle des programmes de la Commission économique pour l'Europe était excessivement mécanique. En outre, le budget-programme approuvé par l'Assemblée générale se superpose à un programme de travail élaboré sur une base ponctuelle et continue par les groupes de travail et les comités de la Commission. Cette "situation préoccupante" portait à penser qu'il n'existait aucun cadre directeur et que le programme de travail dans son ensemble risquait fort d'être décentré<sup>19</sup>. (L'inspecteur penche néanmoins pour une autre interprétation, comme on le verra plus loin. Comme le processus d'établissement du budget-programme est très lent - le budget-programme élaboré à la fin de 1992 est censé définir les activités des diverses unités administratives en 1994 et en 1995 - il n'est pas surprenant que les orientations définies il y a longtemps ne correspondent plus aux programmes à mettre en oeuvre pour satisfaire des besoins économiques et sociaux en mutation rapide.)

26. C'est en 1983 déjà que le Secrétariat a commencé à chercher à mettre au point de nouveaux processus et de nouvelles présentations en matière budgétaire. En 1990, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), relevant la prolixité des propositions, la qualité des examens intergouvernementaux et le manque d'activités d'évaluation, a exprimé de sérieux doutes quant à la valeur du plan à moyen terme<sup>20</sup>. En 1993, un groupe d'experts a examiné une nouvelle présentation et une nouvelle approche de la planification des programmes. Sa conclusion, qu'il a exprimée sans ambages, a été que l'"on consacre beaucoup plus de temps à l'examen des plans et budgets qu'à leur exécution et à leur évaluation" et qu'il fallait corriger ce déséquilibre<sup>21</sup>.

27. Comme cela s'est produit périodiquement par le passé, le projet de budget-programme pour 1994-1995 a été présenté très tard, ce qui a amené l'Assemblée générale à déplorer "le retard extraordinaire et inadmissible" qui était intervenu, qui avait fait que "l'Assemblée et ses organes subsidiaires [avaient] dû examiner ce document sur la base de propositions incomplètes et manquant de transparence"<sup>22</sup>. Le projet de budget pour 1996-1997, en revanche, a été présenté par le Secrétariat en temps opportun. Le document demeure très long et très détaillé mais, ce dont il y a lieu de se féliciter, il contient un résumé liminaire, il est présenté de façon plus lisible et il essaie de donner des indicateurs de résultats et des statistiques sur le volume de travail. Qui plus est, si l'on considère l'insistance avec laquelle ont été demandées une amélioration du rapport coût-efficacité et une plus grande rationalisation (voir le chapitre IV concernant la "compression" au Secrétariat), le montant total du

budget-programme proposé pour cet exercice biennal fait apparaître une légère diminution, représentant un montant net de 109 millions de dollars (2,4 %), ainsi qu'une réduction nette de 109 postes (suppression de 201 postes, compensée en partie par la création de 66 postes nouveaux et le transfert de 26 postes du budget des opérations de maintien de la paix au budget ordinaire) par rapport à l'exercice biennal précédent.

28. La préparation du prochain plan à moyen terme pour la période 1998-2001 est déjà en cours, et l'Assemblée générale doit examiner en 1995 un prototype de nouvelle présentation<sup>23</sup>, sur la base duquel le nouveau plan doit être soumis à son adoption en 1996. Les propositions des départements doivent être prêtes à la fin de novembre 1995. Sur la base de plusieurs résolutions adoptées par l'Assemblée générale ainsi que des rapports du Secrétaire général<sup>24</sup> et compte tenu des doutes exprimés à propos de l'utilité du plan tel qu'il se présente actuellement, la nouvelle présentation (dont un élément définit les perspectives et l'autre le cadre de programmation) essaie de définir une plus grande communauté d'objectif, de répartir plus clairement les responsabilités et de renforcer le système d'obligation redditionnelle en matière de gestion, et vise ainsi à aboutir à un document plus concis et davantage orienté vers des résultats.

29. L'inspecteur pense que ces nouveaux efforts conduiront sans doute à l'élaboration de documents de meilleure qualité que par le passé. En tout état de cause, ces documents définiront des objectifs essentiels à plus long terme et imposeront une discipline en matière de programmation. De l'avis de l'inspecteur, toutefois, il faudra suivre de très près à l'avenir ces processus de planification et de budgétisation pour faire en sorte qu'ils soient rationalisés au maximum, qu'ils justifient le temps qu'on y aura consacré et en particulier que l'accent qu'ils mettent sur l'"intention" et sur les "objectifs" ne continue pas d'être une excuse pour ne pas s'appesantir sur les réalisations et les résultats obtenus. Vu les nombreuses critiques qui ont été formulées à propos des plans à moyen terme et des budgets-programmes qui ont été élaborés jusqu'à présent, l'inspecteur est d'avis que, tant que ces documents n'auront pas clairement fait leurs preuves en contribuant à rendre l'Organisation des Nations Unies dynamique et plus performante, force est de reconnaître qu'ils ne font que détourner l'attention des organes directeurs et des décideurs en les empêchant de s'attacher aux résultats réellement obtenus par les programmes.

30. Il faut en outre tenir compte de deux éléments interdépendants. Premièrement, si l'on veut effectivement relier les directives générales qui, au sommet, concernent la planification des programmes et la budgétisation aux plans de travail que le personnel doit exécuter à la base, il est essentiel aussi de mettre en place, aux échelons moyens, un solide système de gestion axé sur les résultats. Or, un tel système n'existe pas et son édification exigera une attention et des efforts considérables (voir la sous-section C.2 ci-après). Deuxièmement, si l'on veut que le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit véritablement intégré et efficace, il faudra introduire un processus de planification stratégique continue (et pas seulement des plans à moyen terme s'étendant sur quatre ans et des budgets-programmes sur deux ans) pour s'adapter à l'évolution rapide de ce que l'on attend de l'Organisation des Nations Unies (voir la section D ci-après).

### 3. Formation à la gestion

31. L'absence presque totale de formation à la gestion à l'Organisation des Nations Unies est un sérieux problème depuis de nombreuses années. En 1978, le CCQAB a relevé avec préoccupation les difficultés qu'il y avait à mettre en place une formation interne à la gestion qui permette de créer et d'entretenir au Secrétariat une culture de la gestion<sup>25</sup>. En 1986, le Secrétaire général d'alors a dû reconnaître une fois de plus la nécessité d'améliorer la gestion "à tous les niveaux" et dire que l'une de ses "tâches principales" serait "de faire en sorte que les compétences de gestion reçoivent à l'avenir une priorité élevée dans le recrutement et dans la formation"<sup>26</sup>.

32. Ce n'est qu'en 1992, cependant, qu'un nouveau Secrétaire général a reconnu qu'"à ce stade de l'histoire de l'Organisation des Nations Unies, une direction et une gestion de qualité sont plus importantes que jamais". Relevant le "lien qui existe entre les compétences de gestion et l'exécution des programmes", il a annoncé l'introduction d'un vaste système de formation à la gestion. Le nouveau programme vise à perfectionner les aptitudes à la direction et à la gestion des hauts fonctionnaires, à constituer un cadre de fonctionnaires parfaitement familiarisés avec les questions administratives et financières qui puissent être détachés dans n'importe quel lieu d'affectation, à perfectionner les talents d'encadrement, à créer un climat de travail positif et à améliorer la productivité grâce à une gestion davantage orientée vers des résultats<sup>27</sup>.

33. Les crédits disponibles à cette fin étant extrêmement limités, les premières activités de formation à la gestion, en 1993 et 1994, ont consisté essentiellement à organiser une série de séminaires et d'ateliers à l'intention de hauts fonctionnaires - directeurs et fonctionnaires de rang supérieur - dans différents lieux d'affectation. Depuis lors, les programmes de formation à la gestion ont été considérablement renforcés dans tous les lieux d'affectation. Des séminaires sur les stratégies d'exécution ont été organisés à l'intention des hauts fonctionnaires en 1994, et d'autres séminaires semblables doivent avoir lieu en 1995 pour les fonctionnaires responsables de l'exécution des programmes. Une formation intensive de la plupart des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs au nouveau système de notation a déjà été réalisée en 1995, et d'autres catégories de fonctionnaires devront également suivre cette formation. Une formation aux techniques de gestion du capital humain doit être offerte aux fonctionnaires ayant rang de directeur pendant le courant de l'année 1995 et aux échelons supérieurs de la catégorie des administrateurs en 1996. En outre, un premier catalogue des cours offerts dans le cadre du Programme de perfectionnement du personnel a été publié en 1995 pour les fonctionnaires en poste au Siège, à New York<sup>28</sup>.

34. Le programme de formation à la gestion semble maintenant être en bonne voie. Les crédits dégagés à cette fin au titre du budget ordinaire ont augmenté régulièrement, passant de 200 000 dollars en 1992-1993 (plus une contribution ponctuelle de 1,2 million de dollars prélevée sur des ressources extrabudgétaires) à quelque 1,5 million de dollars en 1994-1995, le montant des crédits demandés pour 1996-1997 étant de 3,5 millions de dollars (les crédits supplémentaires demandés pour la formation à l'informatique et différents types de formation spécialisés portant le total à approximativement 7,9 millions de dollars). Cette augmentation est fort encourageante, mais ce montant de

3,5 millions de dollars ne représente encore que 0,14 % environ du total du projet de budget ordinaire pour l'exercice biennal 1996-1997, qui s'élève à 2,51 milliards de dollars. Ce pourcentage est bien inférieur à celui - 10 ou 20 fois plus important, voire plus - que bien d'autres organisations internationales publiques et privées atteignent normalement dans ce domaine.

35. Chose tout aussi importante, la formation à la gestion commence à avoir l'effet de stimulation recherché. L'inspecteur a constaté que plusieurs grands départements et bureaux, à New York, à Genève et dans d'autres lieux d'affectation, avaient pris des mesures louables pour organiser une formation en matière de planification stratégique et mettre en place des systèmes participatifs de perfectionnement des cadres et de renforcement du travail d'équipe, toutes ces mesures s'inscrivant dans le prolongement des premiers séminaires organisés à l'intention du personnel d'encadrement. Bien que les crédits alloués à la formation demeurent modestes et bien qu'un programme de formation à grande échelle à l'intention de tous les fonctionnaires n'ait pas encore été mis en place dans tous les lieux d'affectation, la formation à la gestion commence enfin à contribuer comme elle le doit à l'apparition d'un nouveau style de gestion.

#### 4. Nouveau système de notation

36. Dans un rapport de 1994, le CCI a relevé que le Secrétariat avait essayé à cinq reprises, mais en vain, de mettre en place des systèmes de notation rationnels. Le système existant, selon lequel virtuellement tous les fonctionnaires voient leurs services qualifiés d'"excellents" ou de "très bons", ne présente donc aucun intérêt pour les promotions, les affectations et l'organisation des carrières. Les fonctionnaires progressent dans leurs carrières, avec à l'occasion des promotions et des augmentations périodiques de traitement à l'ancienneté, sans que le travail qu'ils accomplissent effectivement intervienne en quoi que ce soit<sup>29</sup>.

37. Dès 1986, le "Groupe des 18" a demandé au Secrétaire général de présenter chaque année un rapport sur la notation des fonctionnaires et les promotions, mais il n'a pas été donné suite à cette demande. Ensuite, en 1993, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général "d'entreprendre sans retard un examen complet du système de notation des fonctionnaires actuellement utilisé au Secrétariat" de manière à en faire "un système efficace qui permette d'évaluer correctement la qualité du travail des fonctionnaires et de renforcer leur sens des responsabilités". En outre, elle a prié le Secrétaire général de veiller à ce que les dispositions du Statut du personnel concernant les licenciements soient effectivement appliquées aux fonctionnaires dont le niveau, selon les rapports d'appréciation les concernant, laissait constamment à désirer<sup>30</sup>. L'Assemblée générale a demandé aussi l'introduction d'un système de notation de tous les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de rang supérieur, au moyen d'indicateurs de résultats et par rapport à des objectifs déterminés, dans le cadre du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité devant être mis en place le 1er janvier 1995<sup>31</sup>.

38. Dans son rapport de 1994, le CCI est parvenu à la conclusion qu'un système rationnel et transparent de notation est indispensable si l'on veut améliorer l'efficacité et rehausser la crédibilité de l'Organisation. Pour qu'un tel

système puisse être mis en place, cependant, il faut que plusieurs éléments préexistent : une solide structure d'obligation redditionnelle, le soutien des échelons supérieurs, une structure prévoyant des plans de travail et une gestion axée sur les résultats, une bonne formation, du temps et le dégagement de ressources suffisantes.

39. En 1994, le CCI a recommandé que le Bureau de la gestion des ressources humaines, qui essayait de mettre en place rapidement pour le 1er janvier 1995, comme l'Assemblée générale l'avait demandé, le nouveau système de notation, considère 1995 comme une année de transition<sup>32</sup>. Néanmoins, après d'autres essais, de nouvelles évaluations et des discussions avec le personnel, le nouveau système doit être mis en place progressivement, avec une période transitoire commençant en juillet 1995. Cela signifie que l'actuel système de notation, extrêmement déficient, subsistera jusqu'au milieu de 1996 et que ce n'est qu'au milieu de 1997 que l'on disposera des premières appréciations officielles dans le cadre du nouveau système de notation<sup>33</sup>.

40. Un vaste effort de formation au nouveau système de notation a été entrepris dans le monde entier en 1995 avec l'aide d'un consultant spécialisé recruté sous contrat. En juillet 1995, cette formation avait été suivie par 3 900 des 4 500 fonctionnaires appartenant aux échelons supérieurs des services généraux, à la catégorie des administrateurs et à la catégorie des fonctionnaires de rang supérieur jusqu'au niveau Secrétaire général adjoint; 7 600 autres fonctionnaires de la catégorie des services généraux doivent être formés entre septembre 1995 et mars 1996. Pour l'essentiel, la formation au nouveau système de notation est quasiment chose faite, et le reste est en cours.

41. La formation au nouveau système de notation a provoqué des réactions à la fois vives et contradictoires. Elle a en quelque sorte devancé le reste du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, et a suscité un profond cynisme et beaucoup de méfiance parmi le personnel. Certains fonctionnaires doutent que le nouveau système donne de meilleurs résultats que les précédents. Certains fonctionnaires et représentants du personnel ont rejeté le nouveau système, le qualifiant d'"inapproprié" et de "trop complexe", sans pour autant formuler à la place des suggestions constructives, ou bien demandent la mise en place, pour protéger les intérêts des fonctionnaires, de procédures détaillées qui risquent de paralyser le nouveau système en perpétuant les interminables recours du passé. D'autres fonctionnaires, en revanche, sont fort découragés par la médiocrité de la gestion au Secrétariat et espèrent que le nouveau système de notation contribuera à résoudre le problème en créant un esprit d'équipe et en introduisant une culture de gestion nettement axée sur des résultats. D'autres encore, particulièrement parmi les jeunes fonctionnaires, se félicitent de la mise en place du système qui aura au moins l'avantage d'encourager une bonne gestion et qui mettra l'accent sur des tâches clairement définies, sur les résultats et sur le mérite, plutôt que sur des fonctions vagues et sur les "attributs" de caractère général qui faisaient jadis l'objet de l'appréciation.

42. Étant donné les piètres résultats donnés jusqu'à présent par les systèmes d'appréciation du personnel à l'Organisation des Nations Unies et les critiques auxquelles a donné lieu le processus de réforme, il importe de revenir aux principes de base. Dans son Article 101, la Charte des Nations Unies stipule que



"la considération dominante dans le recrutement ... du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité". En outre, selon le "principe Noblemaire", les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies doivent toucher un traitement comparable à celui qui est versé par la fonction publique nationale la mieux rémunérée (qui, pendant de nombreuses années, a été la fonction publique des États-Unis). Conformément au principe bien établi "un salaire se gagne", le fait qu'ils touchent la rémunération la plus élevée possible oblige également les fonctionnaires des Nations Unies à faire preuve de la plus grande compétence possible et à s'efforcer d'obtenir le plus de résultats possible.

43. Les préceptes énoncés dans la Charte et le principe Noblemaire doivent être appliqués. L'expérience qu'ont si durement acquise d'autres organisations prouve que des mécanismes systématiques de notation faisant appel à la consultation comme le nouveau mécanisme actuellement introduit au Secrétariat, s'il est bien compris et appliqué de manière cohérente, sont le meilleur moyen d'appliquer ces principes d'efficacité de façon juste et avec le minimum de litiges et de recours administratifs<sup>34</sup>.

44. Un système de notation ne peut être véritablement efficace que s'il fait partie d'une culture axée sur les résultats. La formation au système de notation et le programme de formation à la gestion commencent peu à peu à faire enfin comprendre aux fonctionnaires et aux responsables des différents lieux d'affectation des Nations Unies, partout dans le monde, la nécessité d'appliquer une gestion beaucoup plus dynamique et de mettre l'accent sur les résultats. Des ajustements sont progressivement introduits pour corriger les éléments les plus lourds du système de notation<sup>35</sup>, et tel continuera d'être le cas. Ce qui importe, c'est que cet élément fondamental du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, avec l'accent qu'il met sur les résultats et les plans de travail (voir la section C.2 ci-dessous), continue d'être mis en place pour pouvoir être intégralement appliqué.

45. L'inspecteur a été préoccupé d'apprendre que, si certaines unités administratives se sont déjà mises à appliquer le nouveau système de notation pendant l'année transitoire, d'autres attendent la suite des événements ou ne savent pas quand elles commenceront à le faire. Ce qu'il faut maintenant, c'est veiller à ce que le nouveau système soit mis en place systématiquement et intégralement dans tous les services du Secrétariat pendant la période de transition si l'on ne veut pas que, pour la sixième fois, le Secrétariat échoue dans sa mise en place d'un processus de notation. On devra suivre de très près le nouveau système de notation à cette étape critique pour veiller à ce qu'il soit établi et appliqué comme l'Assemblée générale l'a demandé.

## 5. Contrôle interne

46. Dans son rapport de 1993 sur les procédures appliquées par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, le CCI est parvenu à la conclusion que le système existant de contrôle interne de l'Organisation était fragmenté et présentait de graves faiblesses. Il a estimé que le plus vaste des organes compétents en la matière, le service de vérification interne des comptes, était doté d'effectifs insuffisants et comptait un trop grand nombre de

postes de début, eu égard en particulier à l'intensification considérable du travail de vérification entraîné par la multiplication des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires. Le petit groupe central de contrôle, ont reconnu les inspecteurs, était le "parent pauvre" de la gestion à l'Organisation des Nations Unies. Le groupe central de contrôle, pour sa part, était enlisé dans une compilation laborieuse des produits, tandis que le service consultatif de gestion avait un rôle opérationnel bien moindre que celui qui avait été initialement prévu.

47. Le CCI a recommandé de créer un organe de contrôle unique qui serait doté d'une indépendance beaucoup plus grande, qui procéderait à davantage d'enquêtes et qui relèverait directement de l'Assemblée générale<sup>36</sup>. À la fin de 1993, le Secrétaire général a effectivement mis en place à titre provisoire un service unique de contrôle et, en septembre 1994, l'Assemblée générale a institué un nouveau Bureau des services de contrôle interne<sup>37</sup> dirigé par un Secrétaire général adjoint, lequel a assumé ses fonctions en novembre 1994.

48. Le nouveau Bureau des services de contrôle interne en est encore à définir son rôle. Il a publié ses premiers rapports à l'Assemblée générale; leur nombre pourra atteindre en tout une douzaine par an en sus du rapport annuel. Il se heurte à des difficultés sur le plan des ressources : en 1993, les inspecteurs ont noté que le nouvel organe de contrôle devrait avoir de 200 à 800 postes, au lieu des 90 dont il a été initialement doté, sur la base de 4 à 5 milliards de dépenses annuelles et eu égard aux effectifs employés dans des organismes publics semblables. En fait, le Bureau n'a reçu que huit postes supplémentaires en 1995, et il a été proposé pour 1996-1997 de créer 11 postes nouveaux de plus<sup>38</sup>.

49. Comme la situation demeurera tendue sur le plan des ressources, le nouveau Bureau devra s'attacher à tirer le parti maximum des compétences et de la productivité du personnel existant. Dans son rapport de 1993, le CCI a relevé que le nouvel organe de contrôle devrait disposer de compétences nouvelles et notamment d'enquêteurs qualifiés et d'experts au fait du dernier état de l'informatique, spécialement si l'on voulait qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités nouvelles et s'attaquer aux cas "de gaspillage, de fraude et d'abus". Compte tenu de la nécessité de conjuguer de nouvelles compétences spécialisées et une action indépendante, le Secrétaire général adjoint chargé du Bureau a maintenant été autorisé à recruter directement des fonctionnaires pour ses services, sans devoir passer par les services de recrutement du Secrétariat dans son ensemble, ainsi qu'à les promouvoir et à les licencier<sup>39</sup>.

50. L'Assemblée générale a décidé que les attributions du Bureau des services de contrôle interne seraient le contrôle, l'audit interne, l'inspection et l'évaluation, l'investigation, l'application des recommandations qu'elle aurait formulées et la présentation de rapports à l'Assemblée<sup>40</sup>. Le Bureau doit maintenant s'attacher à combiner judicieusement toutes ces tâches et à tenir compte de trois autres éléments importants. Premièrement, si le Bureau peut conseiller et appuyer les directeurs de programmes sur certains points de procédure, aucun service du Secrétariat de l'Organisation n'est plus chargé d'une responsabilité claire pour ce qui est d'améliorer la gestion, ce qui constitue une grave lacune du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité (voir la section C.4 ci-dessous). Deuxièmement, lorsqu'elle a

créé le Bureau pour s'occuper du contrôle interne, l'Assemblée générale a également souligné la nécessité de respecter les rôles respectifs et distincts des mécanismes de contrôle externe et interne et de les renforcer : ce processus est actuellement en cours<sup>41</sup>. Troisièmement, le Secrétariat s'occupe maintenant de créer et d'encourager quelques autres mécanismes de contrôle importants, ainsi que de rationaliser les processus de contrôle et d'en accroître la transparence (voir le chapitre VI).

51. Un autre élément des plus importants est celui-ci : la tâche des organes de contrôle interne et externe se trouverait énormément facilitée si le système d'obligation redditionnelle et de responsabilité était mis en place comme il convient. En effet, il est actuellement extrêmement difficile de déterminer ce que fait telle ou telle unité administrative ou tel ou tel programme en se référant à un plan à moyen terme à la fois vague et dépassé, à un budget-programme qui n'est souvent guère instructif, à des processus de suivi et d'évaluation faibles, à des données défaillantes et à des services ou à des fonctionnaires du Secrétariat dont les responsabilités et les tâches n'ont pas été nettement définies pour ce qui est des résultats à atteindre. Le nouveau système devrait définir beaucoup plus clairement les objectifs et les plans de travail (voir ci-dessous les sections concernant la gestion axée sur les résultats et la responsabilité de la responsabilité). Ces objectifs et ces plans de travail détaillés devraient faciliter le travail des services responsables de la gestion et des organes de contrôle interne et externe, ainsi que des organes directeurs, lesquels pourront alors évaluer beaucoup plus facilement les progrès accomplis, les résultats obtenus et les problèmes rencontrés dans l'exécution des programmes de l'Organisation à tous les niveaux.

#### 6. Systemes intégrés de gestion

52. Dans un rapport de 1985 sur les problèmes de gestion posés par l'emploi des ordinateurs, le CCI est parvenu à la conclusion que le développement des systèmes informatiques était très en retard par rapport à ce qui avait été fait dans d'autres organismes du système. Les efforts de l'Organisation n'étaient pas adaptés aux besoins, n'étaient pas orientés comme il convient et n'étaient pas de nature à aboutir à une amélioration sensible de la gestion et à des économies de coût. Le CCI a recommandé que des mesures soient prises d'urgence pour assurer de façon bien définie le développement de systèmes d'information dans l'ensemble de l'Organisation, réévaluer les dotations en personnel et développer les services informatiques<sup>42</sup>.

53. Le Secrétariat n'a cependant avancé que très lentement dans ce sens jusqu'à ce qu'une évaluation réalisée par lui à la demande du CPC ait confirmé les conclusions du CCI<sup>43</sup>. À la fin de 1987, le Secrétaire général a reconnu qu'il existait au Siège 22 systèmes informatiques différents qui faisaient appel à des techniques dépassées très généralement critiquées et que cette situation avait "de sérieuses retombées" dans toute l'Organisation en entraînant des dépenses supplémentaires, une fragmentation des efforts et des lourdeurs administratives. Cela étant, le Secrétaire général a proposé la mise en place d'un système intégré de gestion (SIG)<sup>44</sup>.

54. Au fil des ans, la mise en place du SIG n'a cependant avancé qu'avec une extrême lenteur, par suite principalement de l'indécision de l'administration et

de l'appui insuffisant fourni à l'entrepreneur (ce qui s'est traduit par d'importants dépassements de devis, le système devant finalement coûter quelque 76 millions de dollars, dont 3 millions de dollars au titre des dépenses de maintenance). Pendant ce temps, les anciens systèmes existants ont continué de fournir des données inexactes, dépassées, contradictoires et insuffisantes qui ont rarement été utiles aux gestionnaires dans leurs tâches quotidiennes d'administration des finances et du personnel. Récemment, toutefois, grâce à une impulsion plus dynamique et après une "révision complète du programme de travail et du budget" et un audit du Comité des commissaires aux comptes, le SIG est sans doute aujourd'hui sur le point d'atteindre la "masse critique" nécessaire à sa mise en place, laquelle devrait être achevée d'ici à la fin de 1997<sup>45</sup>.

55. Au Siège, à New York, certains éléments du SIG ont été introduits en septembre 1993, notamment pour la gestion des ressources humaines, et le système a été étendu au traitement et aux indemnités du personnel en avril 1995. Entre la fin de 1995 et le milieu de 1996, le SIG doit être appliqué à l'essentiel de la gestion financière et à certains autres domaines. Il faudra attendre encore un certain temps pour que le système soit étendu à des bureaux hors Siège, mais des études techniques ont été menées à bien dans tous les lieux d'affectation. Le SIG a déjà eu des résultats notables : l'on a déjà constaté, par exemple, que 1 500 environ des 7 400 fonctionnaires auxquels s'appliquait le système (souvent titulaires de nominations pour des périodes de courte durée) n'avaient pas de contrats valables, chiffre qui aujourd'hui est ramené à moins de 200. En outre, le potentiel qu'offre le SIG sur les plans de l'amélioration de la qualité et des économies est illustré par le fait que l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont eux aussi entrepris de mettre en place les premiers éléments de ce système intégré de gestion.

56. L'inspecteur a été frappé de constater que certaines des données déjà produites par le SIG permettaient d'améliorer la qualité des informations, jusqu'alors chaotiques, fournies aux gestionnaires dans le domaine des ressources humaines et de renforcer la transparence et l'obligation redditionnelle que demande l'Assemblée générale. Force est cependant de reconnaître aussi que le système est fort complexe : il concerne actuellement 68 lieux d'affectation, et s'applique à des comptes libellés dans 128 monnaies. L'étape clef interviendra en novembre 1995, lorsque les nouveaux systèmes s'appliqueront, parallèlement à l'ancien système, à la comptabilité, aux achats, aux voyages et à la gestion des locaux, avant de s'appliquer dans tous les domaines, ce qui est prévu pour le début de 1996.

57. Même si le SIG est totalement en place à la fin de 1997, il ne faut pas perdre de vue que le système a essentiellement pour but de promouvoir l'intégration électronique des bureaux qui s'occupent de tâches administratives. Il restera encore à introduire un véritable système de gestion intégrée des programmes qui, techniquement, pourra être ajouté au SIG. Chose tout aussi importante, les retards intervenus dans la mise en place du SIG ont conduit à procéder à de vastes analyses des tâches qui ont souvent débouché sur une informatisation des travaux existants. De l'avis de l'inspecteur, il importe au plus haut point que les efforts qui seront déployés à l'avenir pour améliorer la gestion et suivre l'application du SIG mettent nettement l'accent sur une analyse approfondie et systématique des tâches afin de remettre en question, de

réévaluer et de rationaliser les tâches et les processus dans l'ensemble du Secrétariat.

### C. Efforts requis

58. Si certains progrès ont été accomplis dans les six grands domaines susmentionnés, il en est quatre autres où les choses n'ont guère changé et où il reste encore beaucoup à faire. Ces domaines devront retenir l'attention si l'on veut que l'Organisation puisse véritablement mettre en place le "système transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité" demandé par l'Assemblée générale. La faiblesse d'un seul maillon compromet la solidité de l'ensemble et, dans chacun des domaines en question, le Secrétariat et les organes intergouvernementaux devront préciser les mesures à prendre, mobiliser les ressources nécessaires, définir les responsabilités puis adopter les décisions voulues.

#### 1. Directives de politique générale et instructions

59. En 1986, les experts du "Groupe des 18" ont souligné que la gestion du personnel devrait reposer sur un statut et des règlements clairs, cohérents et explicites<sup>46</sup>. Pour sa part, dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a souligné que a) les responsabilités du Secrétariat et du personnel à tous les niveaux devaient être clairement définies, et que b) les textes normatifs auxquels les fonctionnaires de tous niveaux étaient tenus de se conformer devaient être clairs, dénués de toute ambiguïté, cohérents, compréhensibles, dûment promulgués et portés à la connaissance tant des supérieurs hiérarchiques que de leurs subordonnés<sup>47</sup>.

60. Dans son rapport, le Secrétaire général a indiqué qu'une étude déjà en cours avait démontré qu'il fallait réviser et officialiser les pratiques et procédures d'établissement des règles de l'Organisation de manière que la hiérarchie des organes délibérants soit observée et respectée en permanence, que les normes et instructions administratives soient révisées et actualisées régulièrement et que tous les textes administratifs soient publiés et diffusés d'une manière permettant de s'y référer aisément. Le Secrétaire général a alors donné une longue liste des révisions à faire :

a) Une révision du règlement financier et des règles de gestion financière, en particulier en ce qui concerne les situations d'urgence et les délégations de pouvoirs;

b) Une révision des règles et règlements régissant la planification des programmes, l'établissement des budgets, le contrôle de l'exécution et l'évaluation;

c) Une révision des procédures de passation des marchés et des questions connexes de gestion;

d) Une révision d'ensemble du Statut et du Règlement du personnel afin de créer un ensemble plus cohérent, plus simple et plus facile à mettre à jour;

e) Nouveau mode de présentation et nouvelle version du Manuel d'organisation;

f) Un organigramme du Secrétariat;

g) Une révision des circulaires du Secrétaire général publiées dans la série ST/SGB/Organization;

h) La préparation d'un code de conduite des fonctionnaires de l'Organisation et une étude visant à identifier les aspects déontologiques les plus importants;

i) Une révision de l'actuel système de délégation de pouvoirs, l'accent étant mis sur les opérations hors Siège, le contrôle interne, le gaspillage et le risque de fraude et d'abus;

j) Une révision des directives applicables aux décisions administratives concernant les carrières, et la mise en place d'un système de récompenses et de sanctions;

k) L'établissement d'un rapport visant à réviser le système d'administration de la justice; et

l) Une étude visant à simplifier et à préciser les instruments normatifs de l'Organisation, à normaliser les textes d'application existants et à réviser le système afin d'aboutir à un ensemble de textes normatifs qui soient à la fois simples et cohérents.

61. Tous les documents décrivant le cadre organisationnel et normatif à appliquer seraient établis et publiés sous une forme facile à consulter. Cet effort porterait aussi sur :

a) Le Manuel d'administration du personnel et les manuels de procédure connexes;

b) Le Manuel de gestion financière et les manuels de procédure connexes; et

c) Une brochure relative à l'administration des bureaux extérieurs<sup>48</sup>.

62. L'inspecteur considère qu'il s'agit là d'une solide panoplie de mesures et qu'il est essentiel de les appliquer sans tarder pour mettre en place dans l'ensemble du Secrétariat le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Toutefois, lorsqu'il s'est enquis de la situation à New York à la mi-1995, les réponses ont généralement été très vagues. Les mesures envisagées n'ont véritablement commencé à voir le jour, comme on l'indiquera plus loin, que dans le domaine de la passation des marchés, et des propositions ont été formulées en ce qui concerne le système d'administration de la justice (voir la section C.3 ci-dessous). Toutes les autres mesures susmentionnées en sont à un stade ou à un autre, mais les dates auxquelles elles seront mises en oeuvre et par qui restent d'une façon générale indéterminées.

63. Deux types de directives générales sont particulièrement importants. Premièrement, bien que le Manuel d'organisation du Secrétariat existe depuis de nombreuses années, il a "disparu" au milieu de la restructuration de ces dernières années, au grand mécontentement des États Membres. Le Manuel d'organisation est un outil de gestion essentiel. Il contient en effet des descriptions uniformes des tâches, des responsabilités et des structures des départements et des bureaux financés en tout ou en partie au titre du budget ordinaire. De plus, il relie clairement les unités administratives et les tâches qui leur ont été confiées au moyen de tableaux d'effectifs, de définitions d'emploi, d'organigrammes et de descriptions claires des structures de chaque unité.

64. Le Manuel d'organisation est par-dessus tout un document explicite et cohérent qui permet aux États Membres et à la direction du Secrétariat de déterminer ce que sont les missions, les responsabilités, les programmes de travail et les structures harmonisées du Secrétariat. La révision fort attendue de la plupart des éléments du Manuel devrait être achevée en décembre 1995<sup>49</sup>. En août 1995, toutefois, huit des 25 départements ou bureaux seulement avaient actualisé les parties du Manuel les concernant. Il importe au plus haut point que le Manuel soit achevé dès que possible et tenu à jour à l'avenir car il constitue l'un des piliers du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité.

65. Deuxièmement, le nouveau système fait une large place à l'élimination des défaillances du système administratif extrêmement centralisé de l'Organisation, aux délégations de pouvoirs indispensables pour que le fonctionnement quotidien du Secrétariat soit aussi rapide et efficace que possible et à la nécessité de doser judicieusement les mesures de décentralisation administrative et les rouages centraux de contrôle, de suivi et de coordination. Le Secrétariat a constitué en 1994 un groupe de travail chargé d'examiner le système de délégation de pouvoirs au Siège et d'étudier ensuite la situation dans les autres bureaux. Depuis lors, un certain nombre de progrès ont été accomplis dans d'importants domaines de la gestion.

a) Le Secrétariat a souligné qu'il était urgent de procéder d'abord à une délégation de pouvoirs au profit des opérations hors Siège, y compris des opérations de maintien de la paix<sup>50</sup>, notamment pour apaiser les préoccupations manifestées par l'Assemblée générale devant les faiblesses du système opérationnel dans ce domaine. Dans deux rapports de 1994, le Secrétaire général a analysé les mesures que l'on devrait adopter pour assurer une gestion plus efficace des opérations de maintien de la paix<sup>51</sup>;

b) En mars 1995, le Département de l'administration et de la gestion a publié des instructions détaillées applicables aux Offices de Genève et de Vienne au sujet des systèmes existants et des nouveaux systèmes de délégation de pouvoirs et visant à rationaliser, à intégrer et à améliorer les services de gestion des ressources humaines ainsi que le travail dans ces lieux d'affectation. Des équipes du Bureau de la gestion des ressources humaines chargées des enquêtes sur les traitements ont travaillé en collaboration avec les administrateurs du personnel dans les lieux d'affectation autres que New York, et le Bureau est en train de préparer des activités de formation à

l'intention des bureaux extérieurs, constituant à cette fin des équipes d'appui à New York;

c) Le SIG ne sera mis en place qu'à une date ultérieure dans les lieux d'affectation autres que New York, mais, comme il est indiqué ci-dessus, des équipes techniques chargées de son introduction y ont déjà accompli des travaux préparatoires considérables;

d) Le domaine dans lequel il reste le plus à faire est celui de la gestion financière. Dans deux rapports de 1994, les États Membres et un groupe de travail intergouvernemental ont souligné la nécessité d'améliorer et de renforcer les règles, les procédures et les mesures applicables en matière de discipline et d'administration financière à l'Organisation<sup>52</sup>. Dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a déclaré que, sur la base des conclusions tirées par le groupe de travail qui avait été chargé en 1994 d'étudier le système de délégation de pouvoirs, le Secrétariat s'attacherait à revoir le système de contrôle interne et soumettrait des règlements révisés à l'examen de l'Assemblée générale à sa cinquantième session<sup>53</sup>.

66. Faire en sorte que les gestionnaires de l'Organisation en poste dans les différents lieux d'affectation puissent s'adapter de façon souple et créatrice à l'évolution rapide de la situation et des opérations sur place tout en maintenant un système central de contrôle et de supervision indispensable sera un défi énorme. Or, l'établissement de directives claires et complètes constitue manifestement un élément essentiel de toute réelle décentralisation des tâches et de toute véritable délégation de pouvoirs. De telles directives devront être élaborées et diffusées dès que possible.

## 2. Gestion axée sur les résultats

67. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle dans le système des Nations Unies, le CCI a mis en relief l'importance de la gestion axée sur les résultats. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a défini cette gestion comme la question consistant à savoir "comment évaluer ou mesurer précisément et objectivement le travail d'un employé et comment utiliser le résultat pour accroître l'efficacité de l'intéressé et de l'organisation où il travaille". La CFPI (qui a mis à jour en 1994 ses principes et directives en ce qui concerne les systèmes d'appréciation du comportement professionnel<sup>54</sup>) est parvenue à la conclusion qu'une culture de la gestion axée sur les performances devrait tendre à ce que le personnel comprenne mieux les systèmes applicables, à accroître la transparence de ces systèmes, à mettre un accent plus marqué sur une évaluation objective et rigoureuse du travail effectué et ajouter les compétences requises (connaissances, aptitudes et qualifications requises au sein de chaque groupe professionnel) dans les systèmes de notation fondés sur les tâches à remplir<sup>55</sup>.

68. Se fondant sur des directives de la CFPI, le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) du Comité administratif de coordination (CAC) a lui aussi entrepris d'encourager l'application aux gestionnaires de systèmes d'appréciation plus rigoureux dans l'ensemble du système des Nations Unies et d'aider à mettre en place un style de gestion axé sur les résultats<sup>56</sup>. Le CCQA et



le CAC sont convenus que ce style de gestion doit déboucher sur des cultures institutionnelles mettant l'accent sur les résultats effectifs, l'efficacité et l'obligation redditionnelle. Les travaux se poursuivent pour mettre au point des prototypes de systèmes, de directives et de cadres destinés à appuyer les efforts en cours dans certaines organisations.

69. L'organisation qui a le plus progressé dans ce domaine, le PNUD, a souligné qu'il importait de mettre en place un cadre regroupant tous les éléments touchant à l'obligation redditionnelle et au contrôle. Ce cadre et les liens entre les différents supposent, selon une équipe spéciale du PNUD :

a) Que l'on définisse les buts et les objectifs qui permettent de connaître la vision de l'organisation, sous la forme d'un plan stratégique;

b) Que l'on définisse les objectifs de gestion biennaux à atteindre par les principaux services afin de mettre en oeuvre ce plan stratégique;

c) Que l'on établisse un budget biennal et des plans de travail annuels pour chaque unité administrative sur la base des objectifs de gestion; et

d) Que l'on élabore, 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.

70. Le Secrétariat de l'ONU dispose déjà des deux premiers des quatre éléments mentionnés ci-dessus ainsi que de la première moitié du troisième. Les plans à moyen terme et budgets-programmes révisés, dont il y a lieu d'espérer qu'ils auront aussi été rationalisés, comme il est indiqué dans la section B.2, devraient fournir les orientations stratégiques à plus long terme qui seraient nécessaires. En outre, les cadres supérieurs sont désormais tenus de soumettre au Secrétaire général, tous les six mois, des plans succincts définissant en détail les objectifs des départements et bureaux, les obstacles prévus, les moyens de les surmonter et une évaluation des problèmes rencontrés ou des mesures qui ont été prises dans le contexte des plans précédents. Ils sont de plus tenus de préparer un exposé annuel sur leurs attributions, leurs pouvoirs et leurs obligations redditionnelles pour aider à préciser leur situation, les contraintes rencontrées et les résultats qu'ils doivent obtenir.

71. Ces cadres sont importants, mais ils sont trop généraux pour comporter une définition claire et spécifique des objectifs, des responsabilités en matière d'exécution des programmes et des mécanismes de gestion que l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'inclure dans le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Du point de vue des performances et des résultats, le niveau essentiel est celui des plans de travail des unités administratives (et des plans de travail individuels) qui doivent être établis dans l'ensemble du Secrétariat comme ils le sont déjà au PNUD.

72. Des ateliers sur les stratégies d'exécution ont été organisés à l'intention des hauts fonctionnaires du Secrétariat en 1994 et il doit s'en tenir d'autres en 1995 pour tous les fonctionnaires responsables des produits<sup>57</sup>. Les directives données et la formation dispensée dans le contexte du nouveau système de

notation insistent sur la nécessité d'élaborer des plans de travail orientés vers des objectifs spécifiques aussi bien pour les départements et les divisions du Secrétariat que pour les fonctionnaires. Ces plans transposent les objectifs du plan à moyen terme et du budget-programme dans des plans de travail plus concrets et davantage axés vers des résultats spécifiques. Les plans de travail comportent eux-mêmes des indicateurs de performance permettant de mesurer la qualité, la quantité, le coût et la ponctualité des produits.

73. L'inspecteur considère que les plans de travail des unités administratives constituent le nouvel élément capital qui permettra au Secrétariat de définir les responsabilités, les délais et les mesures spécifiques à prendre pour pouvoir véritablement donner effet à la résolution 48/218 A de l'Assemblée générale<sup>58</sup>. Vu la faiblesse des processus existants de suivi et d'évaluation et l'échec des efforts entrepris par le passé pour mettre en place et appliquer des programmes de travail au niveau des unités administratives, ces nouveaux plans de travail pourraient bien contenir en fin de compte la définition claire des responsabilités en matière d'exécution des programmes qui fait défaut depuis si longtemps. Ils pourront aussi beaucoup contribuer à renforcer le contrôle de l'exécution des programmes et à améliorer les rapports présentés aux organes intergouvernementaux, comme on le verra à la fin du présent chapitre et au chapitre VI.

74. Deux observations s'imposent du point de vue méthodologique. Premièrement, les plans de travail des unités administratives qui sont déjà abordés dans le contexte de la formation au nouveau système de notation des fonctionnaires prévoient déjà (et doivent indubitablement comporter) des objectifs limités dans le temps indiquant clairement ce qui doit être accompli et quand. Deuxièmement, l'Assemblée générale a spécifiquement demandé que des "indicateurs de résultats" soient inclus dans le nouveau système. Cependant, a) il est difficile, quelles que soient les circonstances, d'élaborer des indicateurs de résultats utiles, b) le Secrétariat a déjà essayé, mais en vain, de mettre au point de tels indicateurs par le passé, et c) le Secrétariat continue de s'en remettre à cet égard à l'initiative de gestionnaires et de fonctionnaires n'ayant pas la formation requise, ce qui conduit à douter du succès final. L'inspecteur, tout en encourageant le Secrétariat à continuer de s'efforcer de mettre au point des indicateurs de résultats valables, pense que ce que le Secrétariat doit faire en toute priorité pour mettre en place dans l'Organisation une véritable gestion axée sur les résultats est de préciser dans les plans de travail des unités administratives qui doit faire quoi et quand et définir des objectifs limités dans le temps.

### 3. Administration de la justice

75. Il existe depuis longtemps à l'Organisation des Nations Unies un système d'administration de la justice chargé de connaître des griefs et des recours du personnel et des procédures disciplinaires. Vers la fin des années 80, plusieurs rapports (y compris un rapport du CCI) ont mentionné le mécontentement généralisé qu'avait suscité ce système<sup>59</sup>. Celui-ci est extrêmement lourd et complexe, terriblement lent et fort onéreux si l'on considère les ressources en personnel et le temps qu'il absorbe et les passions qu'il suscite.

76. En avril 1993, l'Assemblée générale n'a pu que "regretter" que le rapport qu'elle avait demandé en 1990 à ce sujet, après bien d'autres, ne lui ait pas été présenté. L'Assemblée générale a souligné "l'importance d'un système interne d'administration de la justice au Secrétariat qui soit juste, transparent, simple, impartial et efficace", et elle a prié le Secrétaire général d'entreprendre un examen d'ensemble de ce système, et notamment de son coût, et de lui présenter un rapport à ce sujet au plus tard en 1994<sup>60</sup>.

77. Dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a noté qu'une équipe de travail avait reconnu la nécessité de repenser et de rationaliser les nombreux textes touchant l'administration de la justice<sup>61</sup> (principes généraux, règles, règlements, instructions administratives). Dans une série de rapports présentés en novembre 1994 et mars et juin 1995, le Secrétaire général a proposé d'apporter un certain nombre de réformes majeures au système interne d'administration de la justice<sup>62</sup>.

78. Le Secrétaire général a relevé que le processus existant avait été mis en place bien des années auparavant pour quelques milliers de fonctionnaires seulement et qu'il n'était alors saisi que d'un petit nombre d'affaires chaque année. Le système s'appliquait aujourd'hui à quelque 14 800 fonctionnaires et devait faire face à une tâche beaucoup plus lourde, atteignant parfois 108 recours par an. Le nouveau système tendra à régler les litiges de façon beaucoup plus informelle, à accélérer et à rendre plus professionnels la procédure de recours et le mécanisme disciplinaire, et à mettre en place, d'une façon générale, un système d'administration de la justice beaucoup plus simple et plus efficace eu égard à son coût.

79. Ce système est un exemple du très grand nombre de règles et de réglementations anciennes qui entravent les tentatives faites par le Secrétariat pour s'adapter à des mutations rapides et au "monde nouveau" des années 90 et qui ont toutes besoin d'être révisées d'urgence (comme on l'a déjà vu plus haut à la section C.1). Le système d'administration de la justice revêt néanmoins une importance particulière. En 1987, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a reconnu que le système interne d'administration de la justice n'avait pas du tout donné les résultats escomptés et que, s'il ne parvenait pas à dissiper le sentiment croissant d'arbitraire et de discrimination qu'il suscitait, il risquait de saper le moral du personnel et en définitive de détruire l'Organisation, pour élevés que soient ses idéaux et ses objectifs<sup>63</sup>.

80. Huit autres années d'application de ce système défectueux n'ont fait qu'aviver le sentiment de frustration et de méfiance du personnel et que créer des attitudes extrêmement négatives et un scepticisme qui risque aujourd'hui de compromettre la mise en oeuvre du nouveau système de responsabilité et d'obligation redditionnelle. Si l'on veut mettre en place le style de gestion et les structures orientées vers l'efficacité dont l'Organisation a besoin, il importe au plus haut point d'instituer et d'appliquer aussi rapidement que possible au Secrétariat un système interne d'administration de la justice qui soit "juste, transparent, simple, impartial et efficace".

#### 4. Amélioration de la gestion

81. Les connaissances, l'expérience et les idées du personnel sont, au sein de toute organisation, des sources importantes de créativité et d'innovation. Dans son nouveau rapport sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle dans le système des Nations Unies, le CCI est parvenu à la conclusion que nombre d'organismes du système des Nations Unies (mais pas le Secrétariat de l'ONU) disposent soit d'unités administratives responsables de l'amélioration de la gestion soit de services de gestion, appliquent des programmes de gestion par la qualité totale, recourent entre autres aux cercles de qualité, au travail en équipe, à l'enrichissement des tâches et à la réduction des coûts, ce qui a pour but d'exploiter la créativité du personnel et son expérience de façon à améliorer systématiquement les opérations et à réduire les gaspillages<sup>64</sup>.

82. En 1976, l'Assemblée générale a considéré qu'il était essentiel de mettre en oeuvre un programme efficace et suivi d'amélioration de la gestion, et elle a demandé au Secrétaire général de continuer à renforcer les fonctions du Service de gestion administrative en examinant les rapports que celui-ci présenterait au sujet des problèmes de gestion, en donnant suite à ses recommandations, en dotant ce service d'un personnel de haute qualité et en présentant des rapports annuels au CCQAB sur les recommandations formulées et la suite qui leur aurait été donnée<sup>65</sup>. Ce service, ultérieurement rebaptisé Service consultatif de gestion, a connu bien des remaniements avant de tomber peu à peu dans l'oubli et d'être rattaché en 1993 à ce qui est devenu par la suite le Bureau des services de contrôle interne puis d'être totalement supprimé.

83. Il est regrettable qu'au moment même où l'Organisation s'emploie à implanter une culture de gestion ainsi que de nouvelles approches novatrices, elle ne dispose d'aucun programme d'amélioration de la gestion au niveau de l'ensemble du Secrétariat et que le Département de l'administration et de la gestion n'ait plus aucun service d'analyse de la gestion. Comme on l'a déjà indiqué, le nouveau Bureau des services de contrôle interne s'est vu confier des tâches et des responsabilités très lourdes, mais seulement un rôle très limité pour ce qui est de l'amélioration de la gestion. Le Secrétariat a certes essayé par le passé de mettre en place certains programmes participatifs d'amélioration de la gestion, mais ces programmes se sont peu à peu estompés<sup>66</sup>. Certains conseils en gestion de l'extérieur fournissent actuellement des services extrêmement utiles, mais cette formule n'est qu'une solution partielle. Le CCI a également suggéré de faire procéder à un plus grand nombre d'analyses externes de la gestion et de tenir davantage compte des rapports publiés à ce sujet par les États Membres et des consultants internationaux, comme l'ont fait bien d'autres organisations du système des Nations Unies<sup>67</sup> (voir également le chapitre VI).

84. Par ailleurs, nombreuses ont été les organisations du système qui ont récemment renforcé leurs modestes activités de perfectionnement des cadres, leurs services consultatifs ou leurs programmes d'amélioration de la gestion<sup>68</sup>. L'ONU a elle aussi besoin de programmes semblables. Trois anciens fonctionnaires de l'ancien Service de gestion administrative (un administrateur et deux agents des services généraux) ont été mutés du Bureau des services de contrôle interne au Département de l'administration et de la gestion à la fin de 1994. Ces

fonctionnaires constituent un nouveau Groupe de la gestion, qui s'emploie à réviser le Manuel d'organisation, le système de contrôle des formulaires et les instructions administratives. Ils sont cependant trop peu nombreux pour pouvoir vraiment s'acquitter de ces importantes responsabilités ni des attributions qui appartenaient jadis à l'ancien Service de gestion administrative.

85. En 1976, l'Assemblée générale s'est dite convaincue "qu'un programme efficace et suivi de l'amélioration de la gestion était essentiel" et qu'il fallait pour cela "un mécanisme central interne compétent, doté du mandat nécessaire", bénéficiant de l'appui des cadres supérieurs et disposant des ressources voulues<sup>69</sup>. Dans un rapport publié en 1991 au sujet du Service de gestion administrative, le CCI a recommandé que ce service soit revivifié pour faciliter l'analyse de la gestion et la solution des problèmes, l'élaboration de normes de productivité, la rationalisation des opérations, la détermination des besoins en personnel et le renforcement des moyens d'analyse et d'examen en matière organisationnelle et administrative<sup>70</sup>. Comme le Secrétariat doit désormais s'employer beaucoup plus activement à analyser les doubles emplois, les chevauchements et les tâches inutiles (voir le chapitre IV), un service du type de l'ancien Service de gestion administrative est manifestement nécessaire. L'absence d'un tel service est un "trou" préoccupant dans le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité.

#### D. Responsabilité de la responsabilité

"Nous réagissons comme un dinosaure : lorsqu'on nous mordait la queue, ce n'était que trois semaines plus tard que le cerveau l'enregistrait."

Commentaire récent d'un cadre d'une société multinationale jadis prédominante dont la bureaucratie "massive et complaisante" a dû faire l'objet d'une restructuration et d'une compression majeures après avoir été dépassée par des concurrents plus dynamiques

86. L'inspecteur pense que les mesures envisagées dans les 10 domaines susmentionnés devraient permettre de progresser de façon très encourageante vers la mise en place du nouveau système transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité que l'Assemblée générale a demandé. Toutefois, bien des mesures restent à prendre pour mettre en oeuvre ce système. En particulier, l'inspecteur recommande deux autres éléments qui sont essentiels si l'on veut que le nouveau système fonctionne comme il convient : une entité centrale clairement identifiable qui soit responsable de l'ensemble de l'effort entrepris, et une insistance très nette sur la nécessité de définir, pour l'activité du Secrétariat, des objectifs limités dans le temps.

87. Comme il est indiqué dans l'introduction, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général en 1993 de "prévoir des ressources adéquates et désigner clairement les unités administratives compétentes, au niveau approprié, pour assurer l'exécution de tous les programmes et activités"<sup>71</sup>. Si ce sont le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion qui sont en définitive responsables de la mise en place du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, l'on ne peut pas

attendre d'eux qu'ils s'occupent au jour le jour de cette énorme entreprise. À l'heure actuelle, cette responsabilité n'a été confiée à personne et, particulièrement dans des domaines comme les directives générales et les instructions (voir la section C.1 ci-dessus), la responsabilité de l'exécution n'est ni claire ni organisée.

88. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle, le CCI a relevé que la planification stratégique était le premier des quatre éléments indispensables pour que les organismes du système des Nations Unies puissent s'adapter à une évolution constante de leurs missions, de leurs responsabilités et de la situation en général (les trois autres domaines sont la gestion sur la base des résultats, un cadre de plans de travail et une évaluation plus approfondie de l'exécution des programmes). Bien qu'elle constitue un outil communément utilisé aujourd'hui par les entreprises, la planification stratégique est une innovation relativement récente pour les organismes du secteur public. Elle met l'accent sur la réceptivité, la qualité des services, une utilisation plus créatrice des ressources en personnel et un processus continu de planification. Les plans stratégiques essaient de définir aussi clairement que possible ce qu'est une organisation, ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait, ainsi que d'élaborer, d'adapter et d'actualiser les plans nécessaires à la réalisation des buts et des objectifs de l'Organisation<sup>72</sup>.

89. Après avoir examiné les pratiques suivies dans l'ensemble du système, le CCI a constaté que les différents organismes avaient de plus en plus recours à la planification stratégique. Les meilleurs exemples sont le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique du PNUD, le Bureau de la stratégie, de la politique et de la planification de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Service de la planification stratégique et des politiques de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Cependant, bien d'autres entités et institutions spécialisées des Nations Unies ont également entrepris de mettre au point de nouveaux programmes pour renforcer, dans une optique intégrée et continue<sup>73</sup>, leurs systèmes de gestion, leurs orientations stratégiques et leurs processus de transformation de la gestion.

90. Dans le rapport susmentionné, les inspecteurs ont recommandé que chaque organisation crée un service central unique qui, placé sous l'autorité du chef du secrétariat, se consacrerait à la planification stratégique et à la gestion sur la base des résultats, qui veillerait au respect de l'obligation redditionnelle et contrôlerait la gestion dans un souci d'efficacité maximale. Ce service devrait centraliser les différentes tâches et responsabilités en matière de gestion et jouer 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.

91. Un tel service doit être créé à l'ONU si l'on veut que celle-ci puisse mettre en place et utiliser comme il convient le "système transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité" demandé par l'Assemblée générale et reprenne bien en main tous les éléments épars évoqués dans le présent chapitre. Une organisation aussi vaste que l'ONU, qui compte dans le monde plus de 14 000 fonctionnaires et dont les dépenses annuelles se situent entre 4 et 6 milliards de dollars, ne saurait mettre en oeuvre les

transformations les plus complexes et les plus profondes de son histoire, sans un "cerveau" alerte et fonctionnant bien. Pour reprendre l'analogie avec le dinosaure dont il est question au début de la présente section, l'ONU doit pouvoir réagir rapidement dès qu'on lui "mord la queue" ou qu'un changement ou un défi majeur intervient si elle doit sortir vivante de l'évolution des espèces.

92. D'autres considérations militent aussi en faveur de la création d'un service central. Premièrement, comme on l'a souligné plus haut, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général en 1993 de "prévoir des ressources adéquates et désigner clairement les unités administratives compétentes" pour assurer l'exécution de tous les programmes et activités<sup>74</sup>. Le processus complexe qu'est la réforme de la gestion du Secrétariat constitue incontestablement une mesure de restructuration prioritaire qui mérite de se voir allouer les ressources, le personnel et les moyens spécifiques nécessaires. Deuxièmement, la création au sein du Bureau de la gestion des ressources humaines du nouveau service de la planification stratégique traduit bien cette approche, mais cette vision stratégique ne doit certainement pas être limitée à la gestion des ressources humaines. Troisièmement, dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a souligné qu'"un contrôle systématique des processus interdépendants de responsabilité" serait l'élément essentiel qui permettrait de réaliser les objectifs du nouveau système (tout en n'offrant à cette fin qu'un organigramme de caractère général)<sup>75</sup>.

93. L'inspecteur recommande par conséquent que le Secrétaire général crée d'urgence un service central chargé de la planification stratégique intégrée qui suivrait et stimulerait aussi la gestion du changement, autrement dit un service responsable de la responsabilité. Ce service pourrait relever directement du Secrétaire général ou du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Sa tâche serait considérablement facilitée par l'activité du nouveau service chargé de la planification stratégique au Bureau de la gestion des ressources humaines, activité qu'il compléterait et élargirait de façon essentielle. Il pourrait jouer un rôle important dans la préparation des analyses et des rapports destinés au Secrétaire général.

94. Par-dessus tout, ce service devra se tenir continuellement au fait de toutes les questions concernant la planification stratégique de l'Organisation, la mise en oeuvre à long terme et le renforcement du nouveau système d'obligation redditionnelle et l'adaptation à un environnement en mutation constante. Il devrait également aider le Secrétaire général et l'Assemblée générale en coordonnant, ajustant et formulant des plans à moyen terme, en présentant d'autres propositions de caractère stratégique aux organes directeurs et en s'occupant de promouvoir les initiatives visant à améliorer la gestion.

95. En ce qui concerne plus spécifiquement la gestion, qui est le thème du présent rapport, le nouveau service devrait être, au Secrétariat, le centre unique - qui a toujours fait défaut - de l'action tendant à la rationalisation et à l'amélioration de la gestion. Pour pouvoir mieux identifier les grandes tendances, les problèmes qui se posent et les possibilités qui s'offrent, il devrait se tenir au courant de la situation en ce qui concerne des éléments clefs comme les suivants :

- Définition d'objectifs plus clairs dans les plans et les programmes;
- Fixation de priorités;
- Renforcement des contrôles internes et des mécanismes d'élaboration des directives générales;
- Suivi de l'exécution des programmes;
- Questions liées à la gestion sur la base des résultats;
- Élaboration et utilisation d'analyses et de statistiques de la charge de travail;
- Élaboration de programmes de formation à la gestion et de perfectionnement des cadres;
- Suivi de l'application des recommandations formulées lors des examens internes et externes;
- Définition des principes devant régir la transformation des structures organisationnelles;
- Projections en matière de ressources humaines et questions touchant l'administration du personnel;
- Utilisations nouvelles de l'informatique; et
- Critères et nouvelles méthodes de gestion des postes.

96. Deuxièmement, l'on a déjà souligné dans le présent chapitre les difficultés qu'il y a eu par le passé à orienter solidement vers des résultats le travail de planification et de programmation de l'Organisation. L'évaluation et le suivi ont toujours été les "parents pauvres" de la gestion à l'Organisation, et l'on risque fort que cette situation persiste. Il y a près de 20 ans, il était déjà apparent que les objectifs de l'Organisation étaient définis en termes vagues et que les résultats ne faisaient l'objet que d'une évaluation approximative. Dans un rapport de 1978 sur la programmation et l'évaluation, le CCI a recommandé avant tout l'adoption d'un système d'objectifs limités dans le temps afin de renforcer la transparence et la responsabilité sur le plan opérationnel<sup>76</sup>.

97. La recommandation du CCI n'a fait l'objet que de velléités d'application avant de tomber peu à peu dans l'oubli. Aujourd'hui, cependant, l'idée qu'elle traduisait retrouve toute sa pertinence, après 17 années de résultats médiocres et alors que l'Assemblée générale a demandé la mise en place d'un système nouveau, transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Mieux encore, il existe aujourd'hui un exemple clair et récent de la façon dont cette approche peut être appliquée. En décembre 1994, le Secrétariat a publié une étude critique établie par un groupe de consultants externes spécialisés dans la passation des marchés qui préconisait une transformation radicale de la culture de l'Organisation en matière de passation des marchés, des procédures et des pratiques qu'elle suit à cet égard et



indiquait en détail les mesures correctives à appliquer (la publication de ce rapport constitue en soi une manifestation extrêmement bienvenue de la nouvelle "transparence" des opérations de l'Organisation)<sup>77</sup>.

98. En juin 1995, le Secrétaire général a, comme suite à l'étude réalisée par les experts, présenté un plan de réforme du système des achats, un rapport complet devant suivre ultérieurement. Dans son rapport, le Secrétaire général a reconnu les problèmes recensés, à savoir une bureaucratie excessive, une délégation insuffisante des pouvoirs, une absence ou un manque d'autonomie du personnel, une rigidité des règlements, règles et pratiques et des carences au niveau de la gestion et de la direction. Après avoir fait, comme à l'accoutumée, l'inventaire des mesures en cours, le rapport présente un plan d'action en matière d'achats et un calendrier. Une annexe au rapport énumère 36 recommandations et donne pour chacune d'elles la date d'achèvement visée (sauf pour huit recommandations encore "à l'étude"), avec indication du mois et de l'année, compris entre juillet 1995 et août 1996; l'annexe précise en outre si l'application de chaque recommandation est ou non en cours<sup>78</sup>.

99. L'inspecteur recommande que cette façon claire et directe d'indiquer les mesures à adopter et de préciser les dates visées - c'est-à-dire des objectifs limités dans le temps - soit utilisée pour les principaux objectifs, activités et tâches envisagés dans les plans de travail des unités administratives (et les plans de travail individuels) de l'ensemble du Secrétariat. (Lorsque le travail consiste en activités continues et en produits répétitifs, les plans de travail devraient mettre l'accent sur l'analyse de la charge de travail et les normes de productivité, auxquelles l'Assemblée générale a toujours accordé une importance capitale<sup>79</sup>, c'est-à-dire sur les mesures visant à améliorer progressivement mais régulièrement la productivité et la qualité, à réduire les erreurs, à accélérer le travail ou à rattraper les retards éventuellement accumulés. D'une façon encore plus générale, les différentes unités administratives devraient constamment se demander si les activités réalisées pourraient l'être différemment, ou par quelqu'un d'autre, ou pas du tout, compte tenu des autres besoins prioritaires.)

100. Pour que de tels objectifs limités dans le temps puissent être constamment considérés et appliqués comme des indicateurs de responsabilité, s'agissant de l'exécution des programmes, ils devraient figurer dans tous les rapports qui seraient présentés à des organes intergouvernementaux sur l'état d'avancement des programmes et des activités visant à des améliorations. En outre, ces objectifs devraient compter parmi les éléments que les services de contrôle interne et externe prendraient en considération lorsqu'ils seraient appelés à analyser les opérations et les résultats d'un programme ou les activités de telle ou telle unité administrative.

101. Ce n'est qu'en exigeant des différentes unités administratives qu'elles établissent des plans de travail précisant les objectifs à atteindre et les tâches et activités à réaliser, ainsi que les délais dans lesquels ce travail devra être accompli, que l'on pourra enfin, comme l'Assemblée générale l'a demandé, définir les "responsabilités précises touchant l'exécution des programmes", mettre en place un "mécanisme qui rendrait les directeurs de programmes comptables de la bonne gestion des ressources humaines et financières

qui leur sont allouées" et assurer ainsi la transparence des opérations et la crédibilité de l'Organisation.

102. Pour montrer que cette méthode s'impose, on peut prendre un exemple clair, celui du nouveau service chargé de la planification stratégique : il devrait lui aussi élaborer un plan de travail et coordonner les éléments du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité en définissant des objectifs limités dans le temps, comme on le fait pour la réforme du système des achats. À l'heure actuelle, nombreux sont les principaux éléments du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité qui sont "en cours d'exécution", mais de façon très peu claire. Le nouveau service devrait informer le Secrétaire général et l'Assemblée générale des progrès accomplis et des dates visées, par exemple, dans deux domaines très importants où les progrès sont actuellement incertains et où un suivi attentif s'impose d'urgence pour garantir le succès de l'ensemble :

a) Les unités responsables de chacune des activités nouvelles ou révisées énumérées dans la section C.1 du présent chapitre relative à la définition des directives générales et les dates auxquelles les directives qu'elles préparent doivent être prêtes; et

b) Un calendrier indiquant les dates auxquelles tous les services du Secrétariat ont commencé ou doivent commencer (à quel moment précis?) à appliquer provisoirement le nouveau système de notation des fonctionnaires dont il est question aux sections B.4 et C.2.

### III. QUI SONT LES GESTIONNAIRES?

103. Dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général commence par définir soigneusement la responsabilité, l'autorité et l'obligation redditionnelle. Malheureusement, il n'indique nulle part qui sont "les directeurs de programmes" spécifiquement visés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 comme devant jouer un rôle critique dans le cadre du nouveau système. Le rapport se réfère néanmoins souvent à ces "gestionnaires" et à ces "directeurs de programmes" ainsi qu'aux chefs de département, de bureau et de grande unité administrative, aux directeurs, cadres supérieurs, responsables de la gestion, chefs des services administratifs, supérieurs hiérarchiques et "fonctionnaires responsables de produits déterminés"<sup>80</sup>.

104. Les autres sources ne sont guère plus utiles. Selon une proposition figurant dans un rapport sur la nouvelle présentation du plan à moyen terme, l'Organisation devrait avoir 24 programmes, le rapport ajoutant qu'il existe actuellement 246 sous-programmes, ce qui donne une idée du nombre des "directeurs de programmes"<sup>81</sup>. Cependant, l'inspecteur n'a pas pu obtenir des représentants du Département de l'administration et de la gestion à New York qu'ils lui donnent une définition des "directeurs de programmes", et son dernier espoir - les fonctionnaires du Bureau de la gestion des ressources humaines chargés de former ces "directeurs de programmes" ont déclaré que la formation était en fait dispensée uniquement en fonction de la classe des fonctionnaires -

commence par les hauts fonctionnaires qui sont suivis par les directeurs, puis par les administrateurs de rang supérieur, et ainsi de suite.

105. Indépendamment des incertitudes qui entourent la définition et le nombre des directeurs de programmes à l'Organisation, il semble qu'il existe plusieurs types de "gestionnaires" très différents. Certains fonctionnaires gèrent des programmes d'urgence hors Siège complexes, dangereux, instables et à grande échelle. D'autres gèrent des opérations beaucoup plus réduites consistant à préparer des documents et à assurer le service des sessions d'un organe intergouvernemental. D'autres encore, au sein des différents départements et bureaux du Secrétariat, appartiennent aux "services administratifs" et aux "services d'appui aux programmes". Les "représentants spéciaux" du Secrétaire général peuvent être chargés eux aussi d'importantes responsabilités de gestion, tandis que les fonctionnaires responsables des systèmes de gestion sont eux aussi chargés de certaines attributions importantes en ce qui concerne l'administration du personnel au niveau de l'ensemble du Secrétariat. Enfin, il faut déterminer ce qu'il faut entendre en réalité par hauts fonctionnaires, cadres de direction, gestionnaires et supérieurs hiérarchiques.

106. Il se peut que la catégorie des "gestionnaires de l'Organisation" n'ait jamais été définie avec précision, ce qui montrerait la faible priorité accordée à cette catégorie de personnel par le passé. L'un des rapports du CCI les plus fréquemment cités, le rapport relatif aux problèmes de personnel publié en 1971, a examiné la "crise de modernisation" que traversait le Secrétariat : augmentation rapide des effectifs, tâches et activités beaucoup plus complexes et diverses, difficultés de recrutement et confusion quant aux compétences dont le Secrétariat avait besoin et aux réformes qui devaient être introduites dans les domaines techniques de la gestion<sup>82</sup>. Malheureusement, cette analyse, qui remonte à 24 ans, semble tout aussi valable aujourd'hui.

107. L'inspecteur espère sincèrement que le Bureau de la gestion des ressources humaines et son nouveau service de planification des ressources humaines consacreront une attention beaucoup plus soutenue à la définition, à l'identification, à la sélection et au perfectionnement des gestionnaires du Secrétariat. On dispose tout au moins de quelques rapports récents demandés avec insistance par l'Assemblée générale et présentés assez à contrecœur par le Secrétariat pour éclairer un peu la situation.

a) En août 1994, le Secrétaire général a présenté un rapport, comme l'Assemblée générale le lui avait demandé à plusieurs reprises depuis 1991, sur les procédures et les normes régissant la création, la suppression, le reclassement, la conversion ou le transfert de postes (le rapport ne portait pas sur les procédures applicables aux postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires, qui sont fort différentes)<sup>83</sup>;

b) En décembre 1994, comme suite à une demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a présenté un autre rapport précisant le statut des représentants spéciaux, envoyés et autres personnalités exerçant des fonctions comparables et les procédures qui leur sont applicables. L'Assemblée avait prié le Secrétaire général de faire en sorte que le nombre de représentants et envoyés spéciaux soit maintenu à un minimum, que leurs fonctions et responsabilités soient plus clairement définies et rationalisées, en évitant

tout double emploi éventuel, et que les articles pertinents du règlement financier, ainsi que les procédures budgétaires en vigueur, soient strictement respectés<sup>84</sup>;

c) En réponse à la préoccupation exprimée par l'Assemblée générale quant aux effets néfastes que le recours à d'anciens fonctionnaires à la retraite pouvait avoir sur le recrutement et les promotions au Secrétariat, celui-ci a présenté en juin 1995 un rapport détaillé sur le recrutement d'anciens fonctionnaires à la retraite<sup>85</sup>. L'Assemblée générale a alors prié le Secrétaire général d'élaborer une politique d'ensemble concernant le recrutement d'anciens fonctionnaires à la retraite qui comprendrait notamment des contrôles internes appropriés. Le Secrétariat s'emploie actuellement à définir les directives applicables aux limites de rémunération, et il doit préparer un rapport détaillé sur cette question à l'intention de l'Assemblée à sa cinquante et unième session.

108. Quoi qu'il en soit, il semble que le groupe mal défini des "directeurs de programmes" au Secrétariat de l'ONU puisse être subdivisé, du point de vue de la qualité, en trois grandes catégories. Il y a tout d'abord les gestionnaires qui réussiraient dans presque toute organisation publique ou privée. Ou bien ces personnes avaient l'expérience de la gestion moderne lorsqu'elles sont entrées à l'Organisation, ou bien elles peuvent se flatter d'être des "gestionnaires nés" (voir plus loin). Ces bons gestionnaires doivent être encouragés, récompensés et servir d'exemples.

109. Une deuxième catégorie, qui est très probablement la plus nombreuse, comprend les gestionnaires dépourvus de préparation. L'une des rares analyses récentes spécialement consacrées à la culture de la gestion à l'Organisation (ou à son absence) a été réalisée en 1993 pour faciliter la mise en place du nouveau programme de formation à la gestion. La constatation la plus remarquable, par rapport à d'autres organisations, tenait à la fréquence avec laquelle des personnes dépourvues de formation étaient affectées à des postes de gestion au Secrétariat de l'ONU. Nombre des gestionnaires interrogés ignoraient totalement les pratiques modernes de gestion, comme les principes d'organisation, la gestion du changement ou les théories de la gestion axée sur la qualité. L'analyse a constaté que les fonctionnaires du Secrétariat étaient très généralement favorables à une réforme majeure de la gestion à l'Organisation, mais a souligné que, pour être efficace, la formation à la gestion devait aller de pair avec une réforme des incitations, des systèmes et des procédures (qui, y a-t-il lieu d'espérer, sera l'un des résultats du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité).

110. Selon la définition la plus simple, la gestion consiste à "faire faire quelque chose par quelqu'un". Ainsi, la gestion doit associer étroitement les résultats, d'une part, et les compétences requises pour diriger et administrer d'autre part. De plus en plus, l'on se rend compte qu'un bon gestionnaire doit posséder ou acquérir certaines compétences cruciales. Dans des rapports récents, la CFPI et le CCQA ont analysé ces compétences et souligné qu'il importait de renforcer la gestion au sein des organismes du système des Nations Unies en instituant une culture de la gestion axée sur les résultats. Le CCQA a proposé, pour ouvrir le débat, une liste de compétences sur la base desquelles le travail des gestionnaires du système des Nations Unies pourrait être évalué :

/...

- a) Intégrité et perspective internationale;
- b) Communication;
- c) Qualités de chef;
- d) Aptitude à analyser et à résoudre les problèmes;
- e) Aptitude à négocier, à convaincre et à influencer;
- f) Adaptabilité, souplesse, maturité;
- g) Recherche des résultats;
- h) Gestion des ressources humaines.

111. Le nouveau programme de formation à la gestion du Secrétariat met beaucoup d'accent sur l'approfondissement de ces compétences. Il faut espérer que cette formation permettra peu à peu à un beaucoup plus grand nombre de gestionnaires d'exercer convenablement leurs fonctions, encore que, les crédits étant limités, cette formation n'avance que lentement.

112. Il ressort clairement des aptitudes et des compétences différentes mentionnées ci-dessus que le travail d'un bon gestionnaire, lorsqu'il est accompli comme il convient, est fort exigeant et entraîne de lourdes responsabilités. Le gestionnaire doit faire preuve de créativité et de clairvoyance, s'employer continuellement à motiver et à soutenir ses collaborateurs, travailler avec eux et faire preuve de discernement pour résoudre des problèmes opérationnels complexes et changeants dans le contexte plus général des programmes et des objectifs de l'Organisation dans son ensemble. Loin d'être un administrateur timide et zélé se bornant à appliquer les règles et les procédures établies et à donner des ordres à un personnel lointain, à l'abri d'une porte fermée, le bon gestionnaire doit donner l'exemple par son intégrité, son ardeur au travail et sa volonté constante d'envisager et d'appliquer des méthodes nouvelles pour obtenir des résultats et réaliser plus efficacement les objectifs des programmes dont il est chargé.

113. Ce contraste entre un gestionnaire dynamique et un simple administrateur définit la troisième catégorie de directeurs de programmes à l'Organisation, qui est celle des mauvais gestionnaires. Dans l'étude réalisée en 1993 (voir ci-dessus), le consultant du Secrétariat a résumé certains des problèmes fondamentaux les plus graves dont souffrait l'actuel style de gestion à l'Organisation (et qui ont été confirmés par d'autres analyses). Ces problèmes naissent des éléments suivants :

- a) L'existence d'un "conseil d'administration" de 185 membres qui défendent des positions névralgiques, concurrentes, voire contradictoires, dont l'activité normative est beaucoup plus influente et omniprésente qu'elle ne l'est habituellement au sein des gouvernements nationaux ou même d'autres organisations internationales et qui limitent l'autonomie du Secrétaire général

en sa qualité de "plus haut fonctionnaire de l'Organisation" (pour plus amples détails, voir le chapitre VI);

b) Une culture organisationnelle qui privilégie de plus en plus le contrôle aux dépens de la facilitation, le "processus" aux dépens des produits, la hiérarchie aux dépens de la collaboration et le pouvoir individuel aux dépens de l'effort collectif, le tout dans un contexte multiculturel fort délicat;

c) Des systèmes et des contrôles de gestion complexes et lourds qui limitent l'autonomie des gestionnaires tout en laissant la porte ouverte à des abus de pouvoirs;

d) L'idée selon laquelle la gestion et l'administration sont des tâches moins nobles que le travail "de fond";

e) La très large portée du système de contrôle applicable aux échelons supérieurs d'un Secrétariat dont les structures sont complexes et, souvent, une communication insuffisante 1) entre les gestionnaires, 2) entre les différents échelons de la hiérarchie, et 3) entre les unités administratives, autant d'éléments qui découragent un contrôle et des consultations efficaces;

f) Une confusion générale quant aux buts et aux objectifs de l'Organisation, que ne contribue aucunement à dissiper le temps considérable que les gestionnaires doivent consacrer aux questions de budget;

g) L'absence de normes et de mesures claires indispensables pour définir les responsabilités pour ce qui est des résultats des unités administratives, des gestionnaires et du personnel;

h) La primauté accordée aux droits du personnel, aux dépens des besoins de l'Organisation, laquelle donne naissance à des règles, des procédures et des pratiques qui empêchent les gestionnaires de diriger;

i) L'inobservation des règles établies en matière de recrutement et de promotion de sorte que des objectifs personnels et politiques puissent prévaloir sur ceux de l'Organisation;

j) Des procédures financières et budgétaires si complexes et si lourdes que leur application aboutit souvent à des résultats dépassés et virtuellement inutiles;

k) Des services de contrôle qui cherchent davantage à prévenir un échec qu'à encourager le succès ou à améliorer les systèmes pour qu'ils servent mieux les intérêts des usagers et de l'Organisation.

114. Le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité demandé par l'Assemblée générale que le Secrétariat s'emploie actuellement à mettre au point tend précisément à résoudre nombre de ces très graves problèmes. Ceux-ci constituent néanmoins un rappel de la difficulté que rencontre le vaste processus de transformation de la gestion qui est actuellement en cours. Le climat de désordre et d'indiscipline qu'ils reflètent contribue certainement

aussi à expliquer pourquoi il y a tant de mauvais gestionnaires à l'Organisation.

115. Loin de s'attacher à améliorer l'exécution des programmes, à définir des stratégies pour l'avenir et à motiver, appuyer et diriger leurs collaborateurs, ces gestionnaires se sont adaptés à la désorganisation et au manque de discipline ambiants et les ont même souvent exploités. Adoptant une attitude dictatoriale et souveraine, insistant sur leur droit de déléguer toutes les tâches sans aucunement y participer eux-mêmes et interprétant les règles comme ils l'entendent, ces gestionnaires n'ont que trop souvent traité leurs subordonnés de façon distante, capricieuse et insultante. Ils se flattent de savoir exploiter l'administration grâce à leurs manœuvres de coulisses pour tourner un impénétrable tissu de contrôles et de procédures, et ils ne se soucient guère des résultats ni de la réalisation des objectifs. Et, même si l'on trouve de tels gestionnaires parmi les directeurs, voire plus haut, les intéressés se préoccupent beaucoup plus des travaux administratifs de routine que de faire preuve du dynamisme, de la créativité, de la clairvoyance et des talents de chef qui sont le propre des bons gestionnaires.

116. Les "surnuméraires" identifiés - voire interviewés - par la presse internationale il y a quelques années (c'est-à-dire les hauts fonctionnaires du Secrétariat recevant leur plein traitement, mais qui avaient été priés de rester chez eux) ont aujourd'hui sans doute disparu. Il faut espérer aussi que la mentalité du "gestionnaire souverain" disparaît peu à peu. L'inspecteur a néanmoins connaissance d'un cas relativement récent dans lequel un administrateur du Secrétariat s'est plaint à une assistante administrative de ce que leur nouveau directeur ne participe presque pas du tout au travail de "son" unité, ce à quoi l'intéressée a répondu, avec un étonnement sincère, "mais les directeurs ne sont pas censés travailler".

117. L'actuel Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a dit récemment qu'il ne pouvait pas oublier le "tonnerre d'applaudissements" qui, lors d'une réunion qu'il avait organisée en 1995 pour s'entretenir avec les fonctionnaires en poste à Genève, avait salué un fonctionnaire qui s'était plaint de la piètre qualité de la gestion. Citant cet incident comme l'un des moments qui avaient le plus déterminé sa relation avec l'Organisation, il a déclaré que le personnel avait le droit de s'attendre à être bien dirigé, et reconnu sa propre obligation de veiller à ce que tel soit effectivement le cas<sup>86</sup>. L'inspecteur se bornera à ajouter que chacun, que ce soit aux échelons supérieurs de l'Organisation, dans le personnel ou parmi les délégations des États Membres et les observateurs de l'extérieur, sait fort bien qu'une gestion médiocre peut compromettre la santé d'une organisation et entraîner son déclin. Un style de gestion énergique orienté vers des résultats et une direction morale solide, en revanche, pourront créer le climat dynamique et sain qui est indispensable à l'Organisation des Nations Unies si on veut qu'elle prospère, évolue et soit mieux à même de réaliser les objectifs ambitieux que lui assignent les États Membres.

118. Le processus de mise au point et d'instauration d'un bon style de gestion au Secrétariat mérite, que ce soit aujourd'hui ou à l'avenir, une analyse beaucoup plus approfondie, une attention plus soutenue et davantage de transparence. L'on se bornera à relever ici trois autres points.

119. Premièrement, l'inspecteur a recueilli un certain nombre de renseignements concernant les deux principaux postes de gestion opérationnelle au Secrétariat. Au cours de la période de près de dix ans qui s'est écoulée entre janvier 1986 et la mi-1995, il n'y a pas eu moins de neuf secrétaires généraux adjoints ou responsables du Département de l'administration et de la gestion (dont l'un a occupé ce poste deux fois). La durée de leurs fonctions a varié entre un et 27 mois; le titulaire actuel du poste était déjà, en août 1995, après avoir été en fonction 16 mois seulement, la personne qui, à une exception près, avait occupé ce poste le plus longtemps. Les sous-secrétaires généraux à la gestion des ressources humaines ont connu un sort à peu près semblable : il n'y en a eu que trois entre 1986 et la fin de 1992, mais, depuis lors, il y a eu quatre en moins de trois ans (et le poste a été déclassé au rang de directeur - D-2 - pendant une partie de cette période). Si l'on veut donner au Secrétariat le style de gestion qui convient, il faudra non seulement des chefs solides et de nouvelles méthodes, mais aussi beaucoup plus de stabilité et de continuité dans la direction.

120. Deuxièmement, dans son rapport de 1993 sur les procédures appliquées par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, le CCI a relevé que l'actuel système d'appréciation du comportement professionnel ne s'applique pas aux fonctionnaires ayant rang de directeur et aux fonctionnaires de rang supérieur (D-2 et au-dessus). Les inspecteurs sont heureux de noter que, dans sa résolution 48/218, l'Assemblée générale a spécifié très clairement que le nouveau système devrait prévoir une "notation de tous les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de rang supérieur, au moyen d'indicateurs de résultats et par rapport à des objectifs déterminés"<sup>87</sup>. Comme cette idée a suscité un peu de mauvaise volonté dans certains milieux du Secrétariat, l'inspecteur pense que l'application du système de notation à tous les fonctionnaires, lorsqu'il entrera pleinement en vigueur en 1996, contribuera beaucoup à rehausser l'efficacité et la crédibilité du nouveau style de gestion.

121. Troisièmement, bien des détails montrent à quel point il faut suivre de près tous les aspects de la structure de la gestion au Secrétariat. L'on peut en donner quelques exemples :

a) Le Secrétariat a organisé un nouveau séminaire de formation à l'intention des "fonctionnaires des classes P-4 à D-2 chargés de superviser le processus d'élaboration des rapports"<sup>88</sup> (les fonctionnaires subalternes des classes P-2 et P-3 sont-ils vraiment ceux qui rédigent les rapports, tandis que les fonctionnaires des classes P-4, P-5, D-1 et D-2 et les fonctionnaires de rang supérieur ne font que les superviser?);

b) Dans une annonce que le Secrétariat a fait paraître dans la presse internationale en 1994, l'on cherchait à recruter des responsables des achats chargés de "gérer un service ou une section de 15 à 30 administrateurs des achats"<sup>89</sup> (cet écart énorme entre un responsable pour 15 fonctionnaires et un responsable pour 30 a-t-il pu contribuer directement aux graves problèmes qui se sont posés dans le domaine des achats, qu'ont relevés les experts de haut niveau à la fin de 1994 et dont il est question dans d'autres parties du présent rapport?);



c) Dans une évaluation officieuse, faite en 1994, des raisons pour lesquelles un contrat concernant la mise au point de nouveaux procédés d'identification des fonctionnaires de New York avait abouti à un échec, ce qui avait coûté (en pure perte) près d'un million de dollars, on peut lire notamment qu'il y avait "trop de signatures" pour que la responsabilité de cette grave erreur puisse être imputée à quiconque (ne devrait-on pas s'attacher plutôt à faire en sorte que l'on ne puisse plus jamais invoquer l'excuse d'un trop grand nombre de signatures?); et

d) Paroxysme de l'ardeur paperassière, un conseiller technique du Secrétariat relevait, dans une lettre adressée en 1993 à un bulletin du personnel, que sa demande d'autorisation de voyage en mission devait être revêtue de la signature de 20 fonctionnaires du Secrétariat, sans compter les différents paraphes que des inconnus avaient apposés sur les documents<sup>90</sup> (avec quelle fréquence des méthodes aussi peu rationnelles continuent-elles d'être appliquées au Secrétariat?).

122. L'inspecteur a généralement utilisé le passé pour son analyse des problèmes de gestion au Secrétariat, dans l'espoir qu'une application résolue des nouvelles méthodes et des réformes dont il est question au chapitre II contribuera à mettre un terme à la mauvaise gestion et facilitera l'apparition de pratiques meilleures. Il faut espérer que les nouveaux systèmes, les nouvelles directives, les efforts de formation, l'évaluation du travail effectué, le nouveau code de conduite du personnel, le renforcement du système de contrôle et la "culture axée sur les résultats" actuellement introduite libéreront les talents créateurs des bons gestionnaires du Secrétariat, les encourageront et les récompenseront; donneront aux gestionnaires moins bien préparés le soutien et la formation dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement; et se traduiront par un recyclage, une réaffectation ou un remplacement des gestionnaires dont les prestations laissent à désirer, auxquels seront ainsi appliquées les sanctions que l'Assemblée générale a demandées avec énergie dans sa résolution 47/226 de 1993<sup>91</sup>.

123. Indépendamment du programme de formation à la gestion qui a déjà commencé ainsi que de la nécessité de recruter à l'avenir des gestionnaires potentiels ayant plus de talents et de compétences en matière de gestion, un renforcement des systèmes de contrôle interne contribuera beaucoup à améliorer la gestion à l'Organisation. Dans son rapport de 1993 sur les procédures appliquées par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, le CCI a examiné les préoccupations maintes fois exprimées par l'Assemblée générale quant à la nécessité de renforcer les systèmes de contrôle de la gestion financière<sup>92</sup>, préoccupations répétées en 1994 par les États Membres et par le groupe de travail intergouvernemental<sup>93</sup>. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle dans le système des Nations Unies, le CCI est parvenu à la conclusion qu'un effort continu d'amélioration et d'intégration des systèmes de contrôle interne est de plus en plus considéré comme indispensable à l'efficacité de toute organisation, ainsi que l'ont admis les nombreux organismes du système qui ont déjà entrepris de réviser leurs mécanismes de contrôle<sup>94</sup>. Une amélioration constante des mécanismes de contrôle interne de l'Organisation sera indispensable si l'on veut que le nouveau style de gestion repose sur des bases solides.

124. Il importe de répéter qu'après tant d'années de confusion administrative, la mise en place de ce nouveau style dynamique et participatif de gestion sera un processus à la fois long et difficile. Il est cependant clair qu'un style de gestion nouveau peut considérablement renforcer l'Organisation et améliorer son action future car on pourra déterminer de façon beaucoup plus systématique et transparente quels sont les gestionnaires qui n'en ont pas que le nom. Malheureusement, un autre élément risque de rendre indispensable une réforme beaucoup plus rapide et brutale de la gestion et des structures de l'Organisation : la "compression" dont il est question dans le chapitre suivant.

#### IV. CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LA "COMPRESSION"

125. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion et le contrôle dans le système des Nations Unies, le CCI a relevé que la "compression" - c'est-à-dire la réduction des moyens financiers et des ressources en personnel des organisations - devient rapidement, partout dans le monde, l'un des principaux aspects de la planification stratégique et de la réforme des structures organisationnelles. Plusieurs institutions du système ont déjà connu par le passé de sérieuses réductions de leurs crédits et de leur personnel. Au cours des dernières années, et spécialement en 1995, un nombre croissant d'organisations ont entrepris de réduire leurs effectifs. Les inspecteurs ont néanmoins l'impression que la plupart des organismes du système ne se sont pas vraiment préparés à cette désagréable éventualité, de sorte que les compressions sérieuses qui risquent de s'imposer à tout moment risquent fort de compromettre inutilement non seulement le bien-être et les carrières du personnel mais aussi les programmes des organisations.

126. Ces contraintes sont encore aggravées par la conjoncture mondiale. Les perspectives et la sécurité de l'emploi, pour les cadres supérieurs et moyens ainsi que pour d'autres catégories d'employés, sont de plus en plus incertaines dans une économie mondiale soumise à une très vive concurrence<sup>95</sup>. La nature même du travail au sein de vastes organisations se transforme du tout au tout<sup>96</sup>. Par ailleurs, les États Membres risquent d'être beaucoup plus regardants dans le choix des organisations internationales qu'ils entendent appuyer<sup>97</sup>. Les ressources allouées à l'aide au développement sont tombées à leur niveau le plus bas depuis 20 ans<sup>98</sup>. Bref, les organisations internationales, et bien d'autres organisations dans le monde, sont maintenant forcées par ces contraintes économiques, politiques et financières, à réduire considérablement ou à restructurer leurs opérations<sup>99</sup>.

127. Le Secrétariat de l'ONU, se trouve dans une situation financière de plus en plus instable. En 1993, environ 64 % du total de ses ressources, qui s'élevaient à quelque 4,6 milliards de dollars, provenaient de contributions spéciales au titre des opérations de maintien de la paix et autres missions, 14 % environ de contributions volontaires et 22 % seulement des contributions au budget ordinaire<sup>100</sup> (la majeure partie de ces dernières contributions n'étant d'ailleurs versées que très tard, avec pour résultat une crise de trésorerie chronique). Dans son rapport de 1994 sur les postes financés au titre du budget ordinaire, le Secrétaire général relève que les effectifs ont été réduits de plus de 16 % entre les exercices biennaux 1984-1985 et 1990-1991 par suite, principalement,

des recommandations formulées par les experts du "Groupe des 18". Depuis lors, toutefois, les effectifs totaux du Secrétariat ont recommencé à augmenter<sup>101</sup>.

128. Le projet de budget-programme de l'ONU pour 1996-1997 prévoit, on l'a vu, une réduction nette de 109 postes et une réduction de 2,4 % (109 millions de dollars) des crédits par rapport à l'exercice biennal précédent. Ces diminutions sont cependant bien inférieures aux coupes opérées dans les budgets et les administrations d'un grand nombre de pays (dans la fonction publique américaine, par exemple, qui est la fonction publique servant de point de comparaison, les effectifs ont été réduits de 270 000 postes). L'on a également parlé, dans la presse et ailleurs, de l'éventualité d'une réduction de 10, 20, voire 30 %, de l'ensemble du personnel des Nations Unies ainsi que de l'élimination de services tout entiers. Si une compression marquée des programmes et du personnel de l'Organisation est une éventualité extrêmement désagréable, il importe de commencer à planifier pour en minimiser les effets si elle doit se matérialiser. Le Secrétariat doit également tirer les enseignements qui s'imposent de la douloureuse expérience des nombreuses autres grandes organisations qui ont déjà traversé ce difficile processus<sup>102</sup>.

129. En attendant, différentes mesures sont prises dans plusieurs domaines. Bien que cette mesure ne puisse pas être considérée comme faisant partie d'un programme de "compression", l'Assemblée générale a approuvé en 1994 un "programme de départ anticipé" devant encourager les fonctionnaires, essentiellement les fonctionnaires de rang supérieur de 55 à 58 ans, dont "la carrière ne répond pas à leurs aspirations" à quitter le service de l'Organisation avant l'âge normal de la retraite en leur offrant des conditions de départ acceptables<sup>103</sup>. Vu le peu d'efficacité du système d'appréciation du comportement professionnel, la sélection de ces fonctionnaires sera faite non pas sur la base des services passés mais de l'appréciation des supérieurs hiérarchiques. L'Assemblée générale a approuvé ce "programme d'accroissement du taux d'attrition" en décembre 1994 pour une période de plusieurs années<sup>104</sup>.

130. Le coût de ce programme est provisoirement estimé à 16 millions de dollars pour 1995 et atteindra peut-être en tout 45 millions de dollars. L'inspecteur convient qu'il importe d'"ouvrir" les structures de gestion à des possibilités, des approches et des attitudes nouvelles. Toutefois : a) certains pensent que les conditions offertes sont trop généreuses, tandis que d'autres y voient une sanction, b) l'état usuel des incidences de cette nouvelle activité sur le budget-programme n'a pas été communiqué à la Cinquième Commission (néanmoins, les ressources nécessaires seront prélevées sur les crédits déjà ouverts au titre des dépenses communes de personnel), et c) la poursuite du mouvement de compression risque de rendre d'autres départs nécessaires. L'inspecteur considère qu'il y aurait sans doute lieu, étant donné les circonstances, de revoir très prochainement dans leur ensemble les incidences sur le plan de l'administration du personnel et sur le plan financier du programme de départs anticipés à l'Organisation.

131. L'on a également commencé à "repenser" d'autres éléments du déploiement et de l'utilisation des ressources limitées dont dispose l'Organisation. Dans son rapport de 1994 sur la gestion des postes, le Secrétaire général a reconnu que l'une des faiblesses actuelles tenait à ce que les directeurs de programmes ne procédaient pas à un réexamen systématique des postes existants avant de

demander des postes supplémentaires<sup>105</sup>. L'Assemblée générale a expressément demandé, et à plusieurs reprises, que l'on tienne dûment compte des normes applicables à la charge de travail, non seulement pour justifier la création de tout nouveau poste au Secrétariat, mais aussi pour maintenir les postes éventuellement vacants<sup>106</sup>. Il semble que l'on pourrait encore multiplier les analyses et les contrôles pour s'assurer que tous les postes du Secrétariat sont pleinement justifiés (voir le dernier paragraphe du présent chapitre), en particulier si l'on considère la réputation de paperasserie que s'est acquise le Secrétariat et la multiplicité des niveaux de gestion qu'il paraît y avoir.

132. De même, dans son rapport sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a reconnu que les rouages administratifs du Secrétariat étaient "hautement centralisés". Il a estimé aussi que les projets de délégation de pouvoirs et de décentralisation des opérations administratives (tout en sauvegardant un contrôle central suffisant) devraient comprendre un réexamen des relations qu'entretiennent avec les directeurs de programmes les nombreux fonctionnaires des services administratifs et des divisions de l'administration dans l'ensemble du Secrétariat<sup>107</sup>. Il s'agit apparemment là d'un domaine fort prometteur pour les futurs efforts de "rationalisation" du Secrétariat.

133. L'on commence aussi à se pencher sur les dotations globales en effectifs dont l'Organisation aura besoin pendant les années 90 et au-delà. En 1993, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'assurer un "certain équilibre" entre les nominations définitives et les nominations pour une durée déterminée, et a également approuvé un projet pilote visant à favoriser la mobilité des fonctionnaires occupant des postes d'administration<sup>108</sup>. La mobilité et l'adaptabilité du personnel deviennent de plus en plus importantes depuis que le système des Nations Unies s'occupe de plus en plus, partout dans le monde, d'opérations urgentes, de grande envergure mais imprévisibles. Au milieu de 1994, le Secrétaire général a également institué à titre provisoire un type révisé et plus souple d'engagement pour une durée limitée relevant de la série 300 du Règlement du personnel à l'intention du personnel affecté aux opérations de maintien et de rétablissement de la paix et aux missions humanitaires ainsi que du personnel de remplacement en poste au Siège et dans d'autres lieux d'affectation<sup>109</sup>.

134. Si ces mesures peuvent être redoutées des fonctionnaires, voire pénibles pour eux, elles n'en sont pas moins essentielles si l'on veut convaincre les États Membres que les fonds disponibles sont utilisés judicieusement pour le plus grand bénéfice des programmes et que l'ONU revoie constamment ses opérations et les meilleurs moyens de les exécuter. Ces mesures ont leur origine non seulement dans les contraintes dues à la "compression", mais aussi dans la nette tendance que manifestent de nombreuses organisations publiques et privées, dans le monde entier, à restructurer leurs opérations, c'est-à-dire à s'employer continuellement, dans une optique globale et novatrice, à mettre en place des méthodes plus simples, plus économiques et plus productives pour réaliser les objectifs de l'organisation<sup>110</sup>.

135. Il est manifeste que cette tendance est étroitement liée au nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité qui est actuellement mis en

place à l'ONU, et ce de quatre façons. Premièrement, les cadres supérieurs, directeurs de programmes et organes intergouvernementaux (voir le chapitre VI) ont la lourde responsabilité de mener cette action et de faire en sorte que l'ONU puisse véritablement instituer une nouvelle culture de la gestion et l'améliorer continuellement afin de pouvoir relever les défis nouveaux. Le service de planification stratégique qu'il est envisagé de créer constituera un élément clef qui aidera l'Organisation à se montrer à la fois plus clairvoyante et plus réceptive.

136. Deuxièmement, le Secrétaire général a déjà déclaré qu'à une époque où les budgets nationaux s'amenuisent, l'ONU doit pouvoir exécuter les principales tâches qui lui sont confiées de façon plus économique, plus efficace et mieux centrée. Indépendamment des mesures d'amélioration de l'efficacité et des mesures d'économie déjà annoncées, du renforcement des mécanismes de contrôle et d'inspection, de la protection de ceux qui lancent des avertissements et des mesures visant à recouvrer les fonds perdus par suite de malversations, le Secrétaire général a créé un groupe de travail qui, à plus long terme, sera chargé d'étudier les moyens d'éliminer les activités inutiles, les chevauchements et les doubles emplois. Ainsi, même si le mouvement de compression ne cause pas de "chocs" soudains, les efforts de rationalisation du Secrétariat se poursuivront.

137. Troisièmement, les services communs d'appui (services de conférence, gestion des locaux et administration générale) représentent près de 36 % du budget ordinaire de l'Organisation<sup>111</sup>. Il importe de réduire ces dépenses a) parallèlement à l'introduction du SIG et de méthodes plus rationnelles, b) en proportion des réductions éventuellement opérées dans le cadre des programmes appuyés par les unités administratives en question, et c) pour essayer, dans toute la mesure possible, de redonner du "muscle" à des services administratifs empâtés.

138. Quatrièmement et enfin, les fonctionnaires, à tous les niveaux, sont directement touchés par l'introduction du nouveau style de gestion. À mesure que le Secrétariat s'emploiera plus activement spontanément ou non, à fournir un travail de la plus haute qualité et à produire des résultats tangibles, il sera de plus en plus essentiel de veiller à ce que chaque poste de l'Organisation apporte de façon concrète une "valeur ajoutée" qui facilite la réalisation des objectifs d'ensemble de l'Organisation et de ceux visés dans le plan de travail de l'unité dont il s'agit. L'Assemblée générale a insisté sur ce point lorsqu'elle a déclaré en 1993 que le Secrétaire général devrait examiner et mettre au point des procédures, y compris des analyses du volume de travail, afin de justifier tout changement d'effectif, et "qu'aucun poste vacant ne devrait être conservé, supprimé ou transféré sans une justification complète de cette décision du point de vue des programmes et de la charge de travail"<sup>112</sup>.

139. Si les attributions attachées à un poste sont d'importance secondaire, aussi bien le directeur du programme que le titulaire du poste ont l'obligation (envers l'Organisation et dans leur propre intérêt) d'insister pour que le poste soit ou bien restructuré de sorte qu'il soit véritablement utile, ou bien supprimé. Inversement, si les attributions et responsabilités attachées à un poste sont déjà importantes, il est essentiel que son titulaire, avec l'aide de son supérieur, s'acquitte très bien de ses fonctions pour démontrer que le poste

dont il s'agit, son titulaire et le supérieur hiérarchique contribuent directement aux résultats attendus des programmes de l'Organisation. L'ardeur au travail et la haute qualité des services ne sont pas une protection garantie contre les contraintes qu'exercent sur une grande organisation les compressions de personnel et une concurrence intense. Ce sont néanmoins là des éléments qui donnent à l'Organisation et à tout son personnel la meilleure chance de poursuivre leur oeuvre et de se lancer de façon productive dans des orientations nouvelles.

#### V. AUTRES BUREAUX : GENÈVE

140. Initialement, l'ONU n'avait de bureaux qu'à New York et à Genève, mais elle est présente aujourd'hui dans le monde entier, comme en témoigne le fait que le nouveau SIG doit englober de 80 à 100 lieux d'affectation et 128 monnaies différentes. La majorité des fonctionnaires de l'ONU relève aujourd'hui de bureaux qui ne sont pas à New York, comme ceux de Genève, Vienne et Nairobi, de commissions régionales installées à Addis-Abeba, Genève, Santiago, Bangkok et Amman, d'autres lieux d'affectation de moindre envergure tandis qu'un grand nombre travaillent pour des opérations de maintien de la paix et des missions humanitaires sur le terrain.

141. Dans son rapport de 1994 sur l'obligation redditionnelle et la responsabilité, le Secrétaire général a admis qu'il fallait en finir avec le système administratif très centralisé de l'ONU. Non seulement le centre a exercé un contrôle rigoureux, mais celui-ci s'est même traduit par une "délégation vers le haut", les gestionnaires en poste dans d'autres lieux d'affectation découragés, renvoyant les décisions à New York. Les lieux d'affectation autres que New York souffrent donc depuis de nombreuses années, du point de vue de la gestion, d'une marginalisation sévère et ancienne.

142. Dans un rapport de 1982 concernant la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le CCI a constaté de graves problèmes de gestion et recommandé de créer à titre provisoire un groupe des services de gestion à Addis-Abeba. Le Secrétaire général a néanmoins refusé, déclarant que les tâches en question relevaient, par principe, d'un groupe de services de gestion à New York<sup>113</sup>. Dans un rapport de 1995, le nouveau Bureau des services de contrôle interne a demandé que des mesures soient prises d'urgence afin qu'une équipe spéciale du Siège soit dépêchée à Addis-Abeba pendant plusieurs mois pour éliminer les graves lacunes et retards administratifs qui y avaient été constatés<sup>114</sup>. Cela donne malheureusement à penser non seulement que les problèmes administratifs sont devenus chroniques à la CEA, mais aussi que l'ONU continue d'envisager des solutions centralisées au lieu de former des gestionnaires dans d'autres lieux d'affectation et de renforcer leur autonomie.

143. Le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, néanmoins, entend faire une large place à la délégation de pouvoirs, s'agissant de la gestion des opérations au jour le jour, aux lieux d'affectation autres que New York<sup>115</sup>. Pour se faire une idée des progrès accomplis, l'inspecteur s'est entretenu officieusement avec les hauts fonctionnaires et les responsables administratifs des grands services ayant leur siège à Genève, comme l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), la Conférence des Nations Unies sur le commerce

et le développement (CNUCED), le Centre des droits de l'homme, la Commission économique pour l'Europe, le Bureau régional pour l'Europe du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le service de Genève du Département des affaires humanitaires. (L'inspecteur n'a pas inclus dans ses contacts le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) qui a, de sa propre initiative, entrepris ces dernières années une profonde réforme de sa gestion, comme l'indique en détail le rapport publié par le CCI en 1995 au sujet du régime d'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies).

144. Genève a toujours été et demeure l'un des plus grands centres de conférence du monde et est le siège de toutes les institutions susmentionnées, ainsi que de bien d'autres organismes moins importants. Dans un rapport de 1977, le Secrétariat a constaté que les services et l'appui fournis aux "unités clientes" à Genève n'étaient guère satisfaisants et il a recommandé de mettre en place un solide programme d'amélioration de la gestion. Cette recommandation n'a jamais été appliquée. En 1983, le CCI a lui aussi relevé des problèmes persistants en matière de gestion et de services d'appui, et il a lui aussi recommandé, dans un rapport de 1985, que des "mesures urgentes" soient prises pour renforcer les systèmes et les services de gestion<sup>116</sup>. Une fois de plus, aucune suite n'a été donnée à cette recommandation : dans une étude de 1993, le CCI a constaté que l'unique poste de fonctionnaire des services de gestion qui existait à Genève avait été supprimé en 1989.

145. Cette situation semble enfin changer et devenir à certains égards encourageante, en particulier parce que les organismes qui ont leur siège à Genève ont tous entrepris de renforcer leurs capacités de gestion dans le cadre du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité. Les organismes susmentionnés ont relevé qu'à l'intérieur de ce cadre nouveau, des progrès avaient été accomplis dans les domaines ci-après :

a) Tous les organismes présentent maintenant tous les six mois des plans de gestion au Secrétaire général; certains le font déjà depuis plusieurs années, tandis que d'autres ont commencé en 1995. Ces plans sont peu à peu renforcés en ce sens qu'ils se fondent sur les plans de gestion des sous-unités administratives et qu'ils contiennent une évaluation des problèmes rencontrés ou des mesures correctives adoptées au cours de l'exécution des plans précédents;

b) Les brefs exposés annuels des cadres supérieurs sur leurs responsabilités, leurs attributions et leur obligation redditionnelle sont désormais établis et l'on peut y voir un exercice périodique qui contribue utilement à aider les gestionnaires à faire le point sur leurs positions, leurs contraintes et leurs obligations;

c) Le plus important est que la plupart des organisations sises à Genève ont pris et continuent de prendre des mesures pour aller plus loin et donner suite aux séminaires organisés à l'intention des cadres supérieurs au moyen d'efforts de planification stratégique et d'exercices participatifs de perfectionnement des cadres et de travail en équipe. (Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, le CCI a été encouragé de constater que des initiatives semblables avaient été adoptées par d'autres commissions régionales et par des services de l'ONU autres que ceux qui se trouvent à New York<sup>117</sup>);

d) La grande majorité des fonctionnaires de ces organisations appartenant à la catégorie des administrateurs ont suivi comme prévu une formation au nouveau système de notation, et plusieurs organisations ont déjà commencé à appliquer provisoirement le nouveau système, y compris les plans de travail des unités et les plans de travail individuels. D'autres attendent encore, pensant que le système continuera d'être révisé ou que les réformes organisationnelles ne sont pas encore achevées. Il est essentiel de surmonter les hésitations qui subsistent dans ce domaine : le nouveau système de notation des fonctionnaires sera certes modifié pendant son application provisoire, mais il ne faut pas que l'indécision dans divers secteurs du Secrétariat paralyse sa mise en place;

e) Presque aucune de ces organisations n'a encore révisé la section du Manuel d'organisation les concernant : en fait, certaines de leurs descriptions "actuelles" des attributions et des structures remontent à 1976. Elles ont néanmoins mis en route la révision et préparé à cet effet de nouveaux organigrammes dans le cadre du processus d'établissement du projet de budget-programme pour 1996-1997;

f) Le Bureau des services de contrôle interne a achevé ou poursuit actuellement plusieurs études sur le fonctionnement des services de Genève, alors qu'il n'en avait été réalisé que très peu par le passé. Le risque est cependant que ces études récentes, dues à des équipes envoyées de New York, ne suscitent pas un dialogue suffisant et que l'on n'examine pas assez ensemble les formules qui permettraient de renforcer les programmes et de corriger les problèmes constamment rencontrés. Un élément extrêmement significatif, toutefois, est que, pour deux des services les études des structures et des méthodes de gestion sont menées parallèlement par des conseils en gestion de l'extérieur. L'inspecteur pense que cela contribuera beaucoup à accroître la transparence du fonctionnement de l'Organisation et à susciter des idées nouvelles (cette question est approfondie au chapitre VI).

146. À l'ONUG, qui fournit des services d'appui aux autres institutions ayant leur siège à Genève, un ancien haut fonctionnaire de l'ONU (et de l'ONUG) a fait à la fin de 1994 une étude approfondie sur la rationalisation des services administratifs de l'Office de Genève et une orientation beaucoup plus marquée vers le "service au client". Plusieurs nouveaux gestionnaires ont été nommés depuis lors. Le mouvement de délégation de pouvoirs en ce qui concerne le personnel s'est poursuivi, et la planification stratégique des ressources humaines a commencé au Service du personnel en même temps qu'a été amorcée une première analyse des tâches à la Division de l'administration. Des tables rondes sont réunies pour discuter des problèmes administratifs communs à plusieurs organisations, et les représentants des autres programmes ont relevé l'apparition à l'ONUG d'une attitude plus positive et davantage orientée vers le service.

147. Il n'en reste pas moins que la qualité des performances à l'ONUG ne changera pas du jour au lendemain. Il faudra attendre encore plusieurs années pour que le SIG parvienne à Genève, et l'on n'envisage pas vraiment une nouvelle délégation de pouvoirs en matière de gestion financière. En attendant, la Division des services de conférence est très en retard dans le traitement de la documentation, les techniques informatiques n'ont été introduites qu'à une échelle limitée, les documents continuent de paraître tardivement, et les tables



rondes devraient déboucher sur un net resserrement de la coopération en ce qui concerne les décisions opérationnelles. Qui plus est, il n'est pas facile de susciter un changement généralisé d'attitude à l'ONUG, où l'on persiste à dire "mais c'est toujours comme cela que nous avons fait", plutôt que "il doit certainement y avoir un meilleur moyen". Le mouvement a cependant commencé. Il devra être entretenu résolument.

148. Ainsi, des changements surviennent à Genève, et apparemment aussi dans d'autres lieux d'affectation que New York. Un bon exemple est l'annonce par le Secrétaire général, en 1995, de la nomination à la tête de trois commissions régionales de personnes ayant une compétence reconnue en matière de gestion<sup>118</sup>. Il reste que, pour enraciner solidement le nouveau style de gestion dans les différents lieux d'affectation de l'Organisation, il faudra en définitive non seulement progresser dans les domaines susmentionnés, mais surtout mettre en place les nouveaux processus de décentralisation et de délégation de pouvoirs.

149. Dans une série de rapports, le CCI a noté comment les efforts de restructuration entrepris par l'ONU dans le passé promettaient d'améliorer l'équilibre entre centralisation et décentralisation. Cependant, si ces efforts ont rapidement été suivis d'effet au Siège, tel n'a pas été le cas quand le moment est venu de transmettre les responsabilités sur le terrain<sup>119</sup>. L'actuel Secrétaire général a souvent dit à quel point il était convaincu de l'importance des opérations et des actions hors Siège. Par conséquent, pour insuffler vie au nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité dans le monde entier, il serait essentiel d'appliquer les recommandations formulées en 1994 par le Groupe de travail chargé d'examiner la question de la délégation de pouvoirs et donc d'évaluer la situation de l'administration dans les bureaux extérieurs, de reformuler les directives et instructions de politique générale et de revoir les contrôles internes<sup>120</sup>. Ce n'est que si l'on sort des systèmes administratifs fort centralisés du passé, si l'on élargit l'autonomie des gestionnaires en poste dans les lieux d'affectation autres que New York grâce à une délégation de pouvoirs appropriée, à des instructions claires, à de bonnes informations en matière de gestion et à des systèmes d'appui et si l'on veille à ce que les services centraux facilitent leur travail que ces gestionnaires pourront gérer leurs opérations dans une optique souple, réceptive et orientée vers des résultats et en assumer la responsabilité.

## VI. RAPPORTS DE GESTION ET CONTRÔLE DES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX

"Les États Membres ... ont souligné la nécessité d'être informés plus clairement et plus en détail ... de la façon dont le Secrétariat exécute les programmes.

... Disons clairement, et sans passion, ce qui a été fait et avec quels résultats, mais aussi ce qui n'a pas été fait et pourquoi... Produisons plus de rapports analysant l'exécution des programmes.

... À mon avis, le problème essentiel consiste à améliorer l'information et à la rendre plus transparente pour que les décisions prises puissent être de meilleure qualité."

Déclaration faite par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion en réponse aux graves critiques formulées par la Cinquième Commission en novembre 1985 à l'encontre des rapports sur l'exécution des programmes présentés par le Secrétariat<sup>121</sup>

150. Le présent rapport est intitulé "La gestion à l'Organisation des Nations Unies" parce qu'en définitive, la direction, la responsabilité, l'autorité et l'obligation redditionnelle concernant la gestion de l'Organisation, bonne ou mauvaise, relèvent non seulement des échelons supérieurs du Secrétariat mais aussi de l'Assemblée générale.

151. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, le CCI a fait observer que les secrétariats sont responsables devant les organes directeurs de veiller à ce que les ressources soient utilisées judicieusement et à ce que les objectifs des programmes soient atteints, mais que ces organes doivent à leur tour rendre compte aux États Membres et au public de la façon dont ils se sont acquittés de leurs propres responsabilités. Le rapport examinait le rôle qui incombe aux organes directeurs de contrôle, qui sont le dernier maillon de la chaîne de responsabilité dans le système des Nations Unies, ainsi que la question connexe des rapports qui doivent leur être présentés pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions. Les inspecteurs ont constaté qu'un certain nombre d'organisations avaient pris d'importantes mesures pour examiner, simplifier, rationaliser et réformer le fonctionnement et les méthodes de travail de leurs organes directeurs<sup>122</sup>.

152. Dans son rapport, le CCI a souligné que ce sont les organes directeurs qui donnent 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 une culture axée sur les performances, à une utilisation judicieuse des ressources, au dynamisme ainsi qu'à la possibilité pour les organisations de remplir leurs missions et d'atteindre leurs objectifs le mieux possible<sup>123</sup>. (À ce propos, l'inspecteur a été extrêmement déçu de relever, à la fin du rapport par ailleurs fort encourageant présenté par le Secrétaire général en 1994 au sujet du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, l'affirmation selon laquelle les organes intergouvernementaux devraient concentrer leurs efforts sur la définition des mandats et des orientations générales, et laisser au Secrétariat l'exécution de leurs décisions et l'administration de l'exécution des programmes<sup>124</sup>. L'inspecteur est sensible au désir de minimiser la "microgestion" mais regrette que l'on ait donné à entendre qu'aucun rôle ni aucune fonction de contrôle n'incombe aux organes intergouvernementaux.)

153. Dans leur rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, les inspecteurs ont relevé que les organes directeurs ne devraient pas chercher à s'immiscer dans le détail des opérations au jour le jour, mais que les secrétariats, pour leur part, ne devraient pas bloquer ou dénigrer les efforts faits par les organes directeurs pour superviser l'exécution des opérations et les systèmes de gestion. Ce n'est pas par des conflits sur des points de détail et des décisions individuelles que l'on pourra résoudre ces problèmes de microgestion; les deux parties devraient plutôt

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 rehausser la crédibilité, à garantir de bons résultats et un emploi efficace des fonds fournis<sup>125</sup>.

154. À l'ONU, la Cinquième Commission (questions administratives et budgétaires) est la grande commission de l'Assemblée générale chargée de contrôler la gestion et l'administration de l'Organisation. Dans le présent chapitre, l'inspecteur s'est attaché à identifier brièvement, pour que les États Membres puissent les examiner, certaines questions fondamentales et certaines possibilités de réforme concernant l'établissement de rapports de gestion destinés à la Cinquième Commission (et l'évaluation externe pouvant être faite à son intention) ainsi que les moyens de renforcer le rôle qui incombe à la Commission pour ce qui est du contrôle de l'exécution et de l'obligation redditionnelle.

#### A. Établissement de rapports de gestion et évaluation externe

155. Dans un rapport de 1984 sur le système de rapports destinés au Conseil économique et social, le CCI a considéré que les principales difficultés qui empêchaient le Conseil de prendre des décisions efficaces tenaient à ce qu'il recevait du Secrétariat, tardivement d'ailleurs, une marée de rapports hétéroclites et mal organisés sur des questions ne touchant pas au fond. Le Secrétaire général a reconnu que trop de documents étaient plus descriptifs qu'analytiques, n'identifiaient pas toujours avec précision les principaux problèmes de politique générale qui se posaient et, souvent, ne contenaient pas de recommandations précises à l'intention des organes directeurs quant aux orientations à suivre. Le Secrétaire général a cependant relevé que, si les rapports du Secrétariat péchaient souvent par excès de prudence, les organes directeurs, pour leur part, demandaient souvent l'établissement de nouveaux rapports sans que le moindre fait nouveau le justifie, plutôt que de chercher à obtenir un compromis et, par des concessions, parvenir à un accord<sup>126</sup>.

156. Le Secrétaire général a approuvé les conclusions du CCI et a déclaré que les efforts entrepris pour établir des rapports mieux étoffés se poursuivraient. Malheureusement, il semble que les rapports du Secrétariat ne se soient améliorés que très lentement et dans un petit nombre de cas seulement, comme en témoigne la critique acerbe de l'Assemblée générale au sujet de la qualité et de la teneur des rapports sur des questions de gestion qui lui avaient été présentés en 1993<sup>127</sup>. Il semble que nombre, sinon la plupart, des rapports de gestion du Secrétariat demeurent aussi vagues et peu instructifs qu'ils l'étaient il y a dix ans, et sont fort loin de répondre aux espoirs si éloquemment exprimés en 1985, dans le passage cité au début du présent chapitre, quant à la qualité des rapports devant être fournis sur l'exécution des programmes.

157. Un autre des problèmes fondamentaux que suscitent les rapports de gestion est dû à la faiblesse des instruments les plus importants, c'est-à-dire des rapports de suivi et d'évaluation. Dans son étude de 1988 concernant l'établissement de rapports sur l'exécution des programmes, le CCI a analysé en détail les rapports biennaux relatifs au suivi des programmes; il a relevé en particulier que ces rapports, d'ailleurs tardifs, se bornaient à présenter une compilation mécanique de données dépassées sur des milliers de "produits" et ne

permettaient guère aux organes intergouvernementaux de se prononcer sur les résultats effectivement obtenus et sur l'efficacité des programmes. De même, les rapports d'évaluation des programmes étaient souvent de bonne qualité mais ne portaient que sur un petit nombre de programmes, tandis que l'auto-évaluation était un mécanisme insuffisamment développé réservé, pour l'essentiel, à un usage interne par les directeurs de programmes. De plus, ni les vérificateurs internes des comptes, ni les services de gestion, n'avaient recours à des évaluations extérieures. Ainsi, les organes intergouvernementaux ne disposaient pas, sur l'exécution et les résultats des programmes, des données dont ils avaient besoin pour pouvoir formuler les programmes futurs et améliorer les opérations<sup>128</sup>.

158. Dans son rapport de 1994 sur le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité, le Secrétaire général a finalement reconnu que le rapport sur l'exécution des programmes restait un inventaire assez mécanique de produits et services très disparates, assortis de "taux d'exécution qui ne sont pas nécessairement significatifs" et que les études d'évaluation approfondie prenaient trop de temps et étaient trop peu nombreuses. Il a annoncé un certain nombre de plans pour que l'auto-évaluation devienne un moyen de centrer davantage le rapport relatif à l'exécution des programmes sur l'évaluation des résultats, pour accélérer les évaluations approfondies et les axer davantage sur la solution des problèmes et pour faire en sorte que les données financières figurant dans le rapport sur l'exécution du budget-programme aient un caractère plus analytique<sup>129</sup>. Toutefois, comme les ressources nécessaires à la réalisation de ces tâches n'ont guère été accrues, il semble que le suivi et l'évaluation continueront à ne constituer qu'un élément mineur des analyses et des rapports sur l'exécution des programmes dont la Cinquième Commission a besoin.

159. Heureusement, certains éléments nouveaux peuvent commencer à combler cette grave lacune des rapports sur l'exécution des programmes et du contrôle, assurer la transparence que l'Assemblée générale a demandée avec insistance et améliorer considérablement les rapports qui seront présentés à l'avenir. Indépendamment des analyses externes qui continuent d'être faites et des rapports du CCQAB, du Comité des commissaires aux comptes, du CPC, de la CFPI sur les questions liées à la politique du personnel et du CCI (qui sont tous discutés de façon assez détaillée dans un chapitre du rapport que le CCI a présenté en 1995 au sujet de l'obligation redditionnelle dans l'ensemble du système)<sup>130</sup>, plusieurs rapports importants ont été publiés récemment :

a) Le nouveau Bureau des services de contrôle interne a commencé à publier des rapports de contrôle interne - qui pourront être au nombre d'une douzaine environ chaque année - sur les programmes et les départements de l'Organisation, et il présentera aussi un rapport annuel d'ensemble à l'Assemblée générale;

b) Un récent rapport contenant une évaluation très instructive et très franche d'assistance humanitaire apportée par l'Organisation au Rwanda a été publié non pas comme document officiel de l'Assemblée générale ou d'un autre organe de l'Organisation, mais sous la signature de deux fonctionnaires du Secrétariat, comme rapport général sur les enseignements tirés de cette activité<sup>131</sup>;

c) Bien que le Secrétaire général ait déclaré en 1993 avoir "toujours refusé" les offres de contributions volontaires, de plus en plus fréquentes, subordonnées à des vérifications ou à des analyses de gestion faites par les donateurs<sup>132</sup>, l'ONU a signé avec les Communautés européennes, en janvier 1995, en ce qui concerne les projets financés ou cofinancés par elles, un accord autorisant certaines formes de vérification des comptes et la fourniture de données financières à des agents des Communautés et prévoyant des discussions avec eux sur des questions de gestion<sup>133</sup>;

d) Comme on l'a vu ci-dessus, une analyse détaillée des pratiques d'achat de l'Organisation, réalisée par un groupe d'experts extérieurs de niveau élevé, a été publiée en décembre 1994<sup>134</sup>, étude qui a été suivie en juin 1995 par un rapport du Secrétariat sur les mesures correctives adoptées.

160. Il y a tout lieu de se féliciter de cette "ouverture" des rapports et des analyses sur les résultats obtenus par l'Organisation. L'inspecteur pense que la dernière étude - sur les achats - est particulièrement significative, et ce pour trois raisons. Premièrement, dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, le CCI a relevé que l'on avait eu de plus en plus largement recours à des analyses externes, qu'elles soient le fait d'États Membres ou de cabinets internationaux de conseils en gestion, sur les programmes et les systèmes de gestion des organismes des Nations Unies. Ces rapports sont publiés et souvent soumis aux organes délibérants et discutés par eux<sup>135</sup>.

161. Le CCI a proposé dès 1984 d'avoir recours à des consultants de l'extérieur pour étudier les mécanismes de gestion de l'Organisation, mais le Secrétaire général s'est opposé à cette approche, sauf demande spéciale et expresse du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale. Bien que le Secrétariat ait peu à peu recouru davantage à des conseils en gestion de l'intérieur, l'inspecteur espère vivement que l'étude des experts extérieurs relative aux pratiques en matière d'achats sera suivie d'autres analyses semblables. Dans le rapport de 1995, les inspecteurs sont parvenus à la conclusion que de telles analyses de l'extérieur permettent, grâce à l'apport d'idées neuves, de revivifier la gestion, de mieux informer les organes directeurs et de réunir, dans des domaines techniques ou des domaines de pointe, des compétences nouvelles dont les organisations ont fort besoin. Les analyses de l'extérieur contribuent beaucoup aussi à renforcer la transparence et par conséquent à rehausser la crédibilité des organismes du système<sup>136</sup>.

162. Deuxièmement, l'analyse sur les achats a débouché sur la "percée" qu'a été le rapport présenté par le Secrétaire général sur l'application des recommandations formulées, rapport dont on a déjà eu l'occasion de dire du bien. Ce rapport de juin 1995 a non seulement exposé en détail les réformes spécifiques en cours, mais a encore donné des dates précises pour leur exécution<sup>137</sup>. Reprenant en cela la recommandation qui figure déjà au chapitre II du présent rapport, l'inspecteur pense qu'il est absolument indispensable que de tels objectifs limités dans le temps figurent dans tous les plans de travail des unités administratives du Secrétariat, dans les rapports présentés aux organes intergouvernementaux au sujet de l'exécution des divers programmes et dans toutes les analyses de programmes réalisées par des organes de contrôle interne ou externe. Cette indication des mesures concrètes déjà prises ou encore à

prendre constitue l'analyse spécifique des performances qui a été promise en 1985 mais qui fait depuis si longtemps défaut à l'Organisation. Maintenant que le rapport sur les achats a montré la voie, il importe au plus haut point de continuer à définir les "responsabilités précises touchant l'exécution des programmes", ce qui est au cœur même du nouveau système d'obligation redditionnelle demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 A<sup>138</sup>.

163. Troisièmement, comme l'indiquent les citations figurant en tête du présent rapport, l'Assemblée a demandé au Secrétaire général de mettre "des ressources adéquates" à la disposition des unités administratives pour qu'elles puissent exécuter leurs programmes<sup>139</sup>. Simultanément, toutefois, nombre d'organes intergouvernementaux continuent de surcharger les unités du Secrétariat de mandats dont le financement n'est pas assuré (c'est-à-dire de nouvelles tâches devant être exécutées "dans les limites des ressources existantes"). Dans son étude de 1988 sur les rapports concernant l'exécution des programmes, le CCI a cité la multiplication infinie des objectifs ajoutée par les organes subsidiaires, et il a relevé que, pendant les exercices biennaux 1982-1983 et 1984-1985, 15 % environ des produits du Secrétariat (compte non tenu des milliers de petits produits en matière d'information) n'avaient été initialement ni programmés ni approuvés, et que 25 % avaient été modifiés en cours d'exécution<sup>140</sup>. Comme on l'a vu ci-dessus, ce manque de discipline en matière de programmation subsiste sans guère de changement.

164. L'inclusion d'objectifs limités dans le temps dans tous les plans de travail des unités administratives et dans tous les rapports sur l'état d'avancement des activités présentés à la Cinquième Commission et aux autres organes devrait permettre de centrer clairement l'attention sur la programmation et l'utilisation des ressources. Si l'exécution des programmes n'avance pas comme prévu, il se peut fort bien que cela soit imputable à l'insuffisance ou à une mauvaise planification des ressources. S'il appliquait à tous ses rapports le critère sur lequel l'Assemblée générale a insisté, à savoir la nécessité de "prévoir des ressources adéquates ... pour l'exécution des programmes", le Secrétariat et les organes intergouvernementaux pourraient beaucoup contribuer à introduire une bonne programmation et la discipline voulue pour tous les programmes de l'Organisation.

165. Étant donné les carences fondamentales qui caractérisent les rapports de gestion, il est extrêmement nécessaire aussi d'adopter des mesures de caractère général plus énergiques. Comme on le verra dans la section suivante, la Cinquième Commission croule sous une montagne de documents. Les délégations, et particulièrement les plus petites d'entre elles, sont de moins en moins capables d'y faire face. Certaines réformes fondamentales pourraient néanmoins être introduites dans le système des rapports de gestion du Secrétariat qui réduiraient considérablement cette vague de documents. L'inspecteur recommande que la Cinquième Commission envisage de demander que les modifications suivantes soient apportées aux rapports qui lui sont présentés (ces modifications pourraient également s'appliquer aux rapports soumis à l'Assemblée générale et à d'autres organes intergouvernementaux).

a) Résumé : Les rapports du Secrétariat devraient s'inspirer de la pratique suivie par la plupart des organismes du système des Nations Unies, qui font précéder tous les documents d'un bref sommaire. Le lecteur peut ainsi, sans

perdre de temps, voir immédiatement quel est l'objet du rapport, quels sont les problèmes évoqués, quelles sont ses conclusions et les mesures recommandées;

b) Contenu : Les nombreux rapports du Secrétariat qui ne comportent pas de table des matières ne rendent pas service au lecteur et sont même presque une insulte pour lui. Tous les rapports devraient contenir une table des matières qui indiquerait clairement la structure du rapport et qui permettrait au lecteur de retrouver facilement les questions qui l'intéressent;

c) Ponctualité : En examinant les documents qui lui ont servi pour le présent rapport, l'inspecteur a été frappé par le nombre de documents de caractère administratif de la Cinquième Commission et de l'Assemblée générale qui sont datés (présentés en vue d'être traités) d'octobre, de novembre, voire de décembre. Il est vrai que certains documents font suite à des demandes de dernière minute, mais la plupart d'entre eux sont demandés par l'Assemblée générale un an, voire deux, avant leur présentation. La Cinquième Commission s'est souvent plainte de ce que ces documents étaient présentés très tardivement, mais la pratique perdure. La Cinquième Commission devrait insister pour que la "règle des six semaines" applicable à la distribution des documents aux États Membres avant leur examen soit beaucoup plus strictement respectée, des sanctions étant prévues en cas de retard;

d) Orientation vers l'action : Si une question est assez importante pour justifier un rapport, celui-ci devrait comporter une analyse des mesures à prendre pour atteindre dans les meilleures conditions les objectifs visés. Les rappels prudents, couchés en termes diplomatiques, des efforts passés et de la situation actuelle devraient être remplacés par des propositions spécifiques (et délimitées dans le temps) concernant les mesures correctives à prendre;

e) Obligation redditionnelle : Si presque tous les rapports doivent continuer d'être des rapports "du Secrétaire général" - car il en est en définitive responsable -, chacun sait que nombre de ces rapports sont en fait rédigés par des administrateurs de rang moins élevé, mais "invisibles". Le nouveau système d'obligation redditionnelle devrait être appliqué aux rapports de gestion, ce qui veut dire que l'on devrait identifier clairement le service (à un niveau inférieur à celui du département ou du bureau) responsable de la préparation de chaque rapport ainsi que les autres services ayant éventuellement contribué à sa préparation. Le rapport susmentionné sur l'assistance humanitaire au Rwanda est un excellent exemple de ce que l'on peut faire en matière d'attribution;

f) Références : Les rapports du Secrétariat ne contiennent aujourd'hui presque pas de notes de bas de page et, dans le texte, font seulement référence en termes vagues à "un rapport précédent" ou à des "résolutions", avec une cote comme "E/AC.51/68/Add.1". Indiquer les principales références n'est pas une manifestation de pédantisme ni la simple preuve que des recherches ont été faites, c'est un aspect important d'une analyse rigoureuse. En renvoyant aux sources et en apportant un élément de "crédibilité", ces références permettent aux lecteurs d'identifier et d'examiner les documents clefs et de voir s'ils se trouvent en présence d'un rapport sérieux, complet et objectif. Les récents rapports présentés par les experts chargés d'étudier le système des achats, le groupe de travail intergouvernemental sur la gestion des ressources et le

Secrétariat sur les allégations de fraude sont de bons exemples de textes comportant des références instructives<sup>141</sup>. Pour pouvoir servir de base à la formulation des politiques, les rapports doivent contenir les citations appropriées, avec indication des titres et des dates des documents, ainsi que des paragraphes pertinents, en sus des cotes qui, pour les documents de l'ONU, sont lapidaires et souvent déroutantes;

g) Graphiques : La plupart des rapports de gestion du Secrétariat ne contiennent que peu de schémas et de graphiques, voire aucun, et les tableaux qu'ils présentent sont souvent d'interminables colonnes, voire des pages, de chiffres, alors que l'on aurait besoin de résumés quantitatifs succincts. L'image est plus parlante que le mot. À l'époque de la "publication assistée par ordinateur", le Secrétariat devrait suivre l'exemple d'autres organismes du système et soumettre aux États Membres beaucoup plus de tableaux et de graphiques pour illustrer clairement et avec concision les tendances, les profils et les situations. (Il serait bon, par exemple, que les rapports comportent de simples graphiques circulaires faisant apparaître, pour chaque année, les sources (par type) et les utilisations (par programme) des fonds reçus par l'Organisation et les effectifs totaux du personnel (par catégorie), avec leur répartition entre les programmes : l'Assemblée générale a déjà fait un pas vers plus de transparence et des informations plus actuelles en demandant que des états financiers récapitulatifs lui soient présentés tous les trois mois<sup>142</sup>);

h) Questions et réponses : Les rapports de gestion sont des documents rigides, souvent difficiles à consulter, et "unidirectionnels". Or, l'on pourrait parfois faire beaucoup mieux comprendre les choses si les hauts fonctionnaires intéressés comparaissaient périodiquement devant la Cinquième Commission pour y engager un dialogue et pour répondre aux questions qui pourraient leur être posées au sujet des progrès accomplis et des problèmes rencontrés. Cette pratique est fréquente au sein des gouvernements nationaux, et de hauts fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion ont eu récemment des échanges de ce genre à la Cinquième Commission à propos des nouvelles mesures de réforme de la gestion, avec, apparemment, de bons résultats;

i) Nécessité et utilité : La Cinquième Commission et les autres organes intergouvernementaux doivent y mettre du leur. L'obligation de rédiger de trop nombreux rapports perturbe beaucoup les autres tâches du Secrétariat. Comme le Secrétaire général l'a relevé il y a déjà dix ans, les organes intergouvernementaux ne devraient pas demander "un rapport" pour remettre une décision à plus tard ou pour éluder la responsabilité qui leur incombe de négocier et de discuter pour parvenir à une décision : ils devraient demander uniquement les rapports qui sont indispensables pour les aider à s'acquitter efficacement de leurs tâches de contrôle et de formulation des politiques;

j) Focalisation : Lorsqu'un rapport est effectivement nécessaire, la Cinquième Commission, l'Assemblée générale et les autres organes intergouvernementaux devraient indiquer en termes aussi clairs et précis que possible quelles sont les questions de fond sur lesquelles devrait porter le rapport demandé au Secrétariat.



## B. Responsabilité de la responsabilité

166. La présente section porte le même titre que celui de la section sur laquelle s'achève le chapitre II. Aussi met-elle en relief les rôles centraux et parallèles du service de "planification stratégique" proposé au chapitre II et, sur le plan intergouvernemental, de la Cinquième Commission, dans la mise en place et l'application du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité à l'Organisation. Ces dernières années, à mesure que le cinquantième anniversaire de l'ONU approchait, l'on a beaucoup parlé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation, d'une réforme des organes intergouvernementaux. L'attention a porté surtout sur le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et les nombreux organes qui existent dans les domaines économique et social, les conseils d'administration des fonds et programmes administrés par l'Organisation et l'Assemblée générale elle-même.

167. La Cinquième Commission, toutefois, est soumise à des pressions extrêmement intenses. Plus que toute autre grande commission, la Cinquième Commission a été transformée, sous le poids de sa charge de travail, en un organe qui siège virtuellement toute l'année, sa session commençant en septembre d'une année et étant "reprise" périodiquement jusqu'à ce qu'une nouvelle "session" commence en septembre de l'année suivante. Pendant ces sessions, la Cinquième Commission est constamment inondée par la documentation. Les rapports présentés au sujet de l'état de la documentation destinée à la Commission comprennent parfois jusqu'à 11 pages, voire plus, de rapports à examiner, dans certains cas avec plusieurs mois de retard. L'ordre dans lequel les divers points de l'ordre du jour seront examinés doit être constamment réaménagé et les programmes de travail, jadis préparés pour toute la session d'automne, doivent maintenant être établis par le Secrétariat sur une base provisoire, semaine par semaine, à mesure que la session avance. Cela complique beaucoup la tâche des délégations des États Membres et du Secrétariat, et spécialement des petites délégations pour lesquelles il est déjà difficile, dans le meilleur des cas, de se scinder pour assister aux travaux de la Cinquième Commission et à ceux des autres organes.

168. La Cinquième Commission étudie actuellement les mesures qui pourraient être prises pour améliorer son fonctionnement face à une charge de travail aussi énorme. Comme il est essentiel que la Cinquième Commission continue de jouer un rôle dynamique si l'on veut que le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place comme il convient, l'inspecteur voudrait aussi, pour contribuer aux réflexions de la Commission, appeler l'attention sur quatre grands domaines où des améliorations seraient possibles.

169. Les deux premiers types de mesures possibles correspondent à celles qui ont été suggérées dans une récente analyse sur le fonctionnement du mécanisme décisionnel de l'Organisation. On y fait observer que tous les problèmes complexes que le monde confie aujourd'hui au mécanisme intergouvernemental du système des Nations Unies ne peuvent pas vraiment être comprimés de façon à entrer dans des calendriers établis il y a 40 ans. Les sessions plénières et les réunions en commission d'un grand nombre d'organes directeurs multilatéraux ou nationaux sont, chaque année, beaucoup plus longues que celles de l'Assemblée générale et de ses commissions. En outre, en faisant entrer de plus en plus de questions dans un calendrier préétabli, on risque de déboucher, qu'il s'agisse de gestion ou d'autres secteurs, sur des décisions adoptées à la va-vite et de

médiocre qualité et ainsi sur un gaspillage de temps et de ressources, avec tous les problèmes que cela créera par la suite<sup>143</sup>.

170. Il n'est guère possible que la Cinquième Commission, en tant que "conseil d'administration" de 185 États Membres devant examiner les problèmes de gestion complexes qui se posent dans tous les domaines et dans le monde entier, fonctionne efficacement. Cela est d'autant plus vrai que les intérêts des États Membres sont extrêmement divers. Si chaque "administrateur" refuse de bouger, ne serait-ce que sur un ou deux points mineurs (ou majeurs), le résultat peut être une paralysie totale. L'étude susmentionnée propose, en premier lieu, que les États Membres commencent par confier à une équipe internationale composée d'éminents spécialistes de la pratique législative le soin d'analyser le cheminement des affaires à travers les rouages de l'Organisation. Elle propose, en second lieu, d'"ouvrir" le calendrier de travail de manière qu'il couvre l'ensemble de l'année et permette un déroulement suivi des travaux<sup>144</sup>. Il est certain que la Cinquième Commission est la première concernée, qu'il s'agisse de la "rationalisation" préconisée par les experts ou de la mise en place d'un schéma de travail méthodique échelonné sur toute l'année, compte tenu des nombreuses et urgentes décisions opérationnelles qu'elle doit prendre.

171. L'inspecteur pense en outre que l'énorme complexité actuelle du programme de travail de la Cinquième Commission pourrait être atténuée si l'on appliquait les solutions traditionnelles que sont la division du travail et la spécialisation. Dans son rapport de 1995 sur l'obligation redditionnelle dans le système des Nations Unies, le CCI a souligné que nombre des organes directeurs du système des Nations Unies ont créé, ou sont sur le point de créer, des sous-comités spécialisés et ont introduit d'autres réformes pour pouvoir suivre de façon plus continue l'administration et la gestion de leur organisation et mieux s'acquitter de leur tâche de contrôle<sup>145</sup>.

172. Étant donné l'énorme charge de travail à laquelle la Cinquième Commission doit faire face, le fait qu'elle assure la responsabilité centrale du système de responsabilité et qu'il est impératif de faire quelque chose pour améliorer la situation actuelle, l'inspecteur est d'avis qu'il est possible de créer trois nouvelles sous-commissions. Ce n'est pas sans hésitation qu'il formule cette proposition car il n'est pas inhabituel que des organes politiques comme la Cinquième Commission compromettent l'efficacité des organes subsidiaires qu'ils créent en les truffant de protégés auxquels ils trouvent ainsi un emploi. S'il n'est pas possible de contourner le système des dépouilles et de créer des sous-commissions restreintes composées de véritables professionnels agissant en pleine clarté, mieux vaudrait éviter les frais et les complications qu'accompagne la création de nouveaux organes subsidiaires politisés.

173. Si, en revanche, le professionnalisme et la compétence de ces organes pouvaient être assurés, ces sous-commissions pourraient avoir une composition restreinte mais équilibrée, se réunir périodiquement pendant toute l'année selon que de besoin, avoir des membres qui, bien que siégeant par roulement, seraient nommés pour un mandat assez long pour qu'ils puissent acquérir l'expérience nécessaire, agir sans empiéter sur les attributions des autres organes intergouvernementaux existants, opérer en pleine clarté et, dans tous les cas, rendre compte de leurs activités à la Cinquième Commission plénière et être responsables devant celle-ci. Ces trois nouvelles sous-commissions pourraient être les suivantes :

/...

a) Sous-commission de la gestion des opérations de maintien de la paix : Tous les observateurs s'accordent à reconnaître que les décisions concernant le financement et l'administration des opérations de maintien de la paix et des autres missions spéciales constituent aujourd'hui le plus gros du travail de la Cinquième Commission. Cette sous-commission permettrait de prendre des décisions mieux informées, mieux intégrées et plus rapides dans ce domaine technique et névralgique de la gestion;

b) Sous-commission de la planification stratégique et de la gestion : Cette sous-commission travaillerait en étroite collaboration avec le Secrétaire général, les hauts fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion et le Service de la planification stratégique recommandé au chapitre II pour veiller à ce que les réformes de la gestion et les mesures stratégiques introduites dans l'ensemble du Secrétariat soient cohérentes, novatrices et coordonnées et à ce que le nouveau système d'obligation redditionnelle devienne et reste un processus dynamique et efficace de nature à améliorer les résultats des programmes de l'Organisation;

c) Sous-commission de contrôle : L'examen par cette sous-commission des rapports sur les opérations de contrôle interne et externe pourrait contribuer peut-être plus que toute autre mesure à instituer et entretenir dans l'ensemble du système des Nations Unies une culture solidement axée sur le travail effectué et les résultats obtenus. Cela permettrait aussi de coordonner et de rationaliser beaucoup plus efficacement les analyses réalisées par le Bureau des services de contrôle interne et les divers organes de contrôle externe, à savoir le CCQAB, le CPC, le Comité des commissaires aux comptes, la CFPI pour les questions touchant le personnel et le CCI.

174. Quatrièmement et enfin, un grand nombre de gouvernements nationaux disposent d'un personnel et d'analystes parlementaires pour les aider à superviser le fonctionnement de l'administration. Le CCI a avancé en 1984 l'idée de mettre en place un modeste service d'appui qui serait assisté par des analystes de l'extérieur pour aider le CPC dans ses travaux, mais le Secrétaire général s'y est opposé et le CPC lui-même a adopté une position ambiguë<sup>146</sup>. Cette idée est cependant examinée à l'heure actuelle par la Cinquième Commission. L'inspecteur pense qu'en créant un ou deux postes d'administrateur à plein temps pour assister chacune des sous-commissions susmentionnées, l'on pourrait beaucoup contribuer au renforcement des activités de contrôle et de prise de décisions de la Cinquième Commission.

175. L'Organisation des Nations Unies a été souvent critiquée pour avoir, au fil des ans, fixé un grand nombre de buts et d'objectifs extrêmement ambitieux dans tous les domaines, sans guère s'occuper de savoir si les programmes ultérieurement menés par elle étaient de nature à contribuer réellement à la réalisation de ces objectifs. La Cinquième Commission, en introduisant des réformes comme celles qui sont suggérées ci-dessus, doit donner l'exemple et être le pivot du nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité; elle doit pousser continuellement l'Organisation vers des réformes de gestion et vers la transparence et l'efficacité demandées par l'Assemblée générale.

AnnexeCINQUANTE ANNÉES D'EFFORTS POUR INSTITUER UN RÉSUMÉ SOMMAIRE  
DES SYSTÈMES DE GESTION À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES<sup>147</sup>Années 50

1950 : L'Assemblée générale souligne pour la première fois la nécessité d'un examen attentif des programmes afin de garantir une utilisation efficace des ressources disponibles.

1953 : Le Secrétaire général procède à une étude d'ensemble des activités et de la structure du Secrétariat pour concentrer les ressources sur les programmes prioritaires pouvant être exécutés efficacement et pour lancer une "autocritique continue" de l'exécution des programmes.

1956 : Le Service du personnel constate "que les fonctionnaires ne sont pas tous au courant de la procédure régissant les rapports périodiques sur leur comportement professionnel" et publie de nouvelles instructions.

1958 : L'Assemblée générale ayant demandé que les efforts soient concentrés sur les tâches les plus prioritaires et que "l'on fasse preuve de la plus grande économie dans l'utilisation des ressources disponibles", le budget de l'ONU est réformé afin de faire apparaître plus clairement les différents postes de dépenses et les tableaux récapitulatifs concernant le personnel.

Années 60

1961-1962 : Un comité d'experts nommé par l'Assemblée générale recommande des mesures de stabilisation budgétaire, l'application des priorités établies entre les programmes, un contrôle plus étroit des budgets par les organes directeurs et un renforcement du contrôle administratif et de l'analyse du budget : l'Assemblée générale donne suite à ces recommandations en demandant la mise en place d'une politique budgétaire intégrée.

1966 : Un autre groupe d'experts invite l'ONU et le système des Nations Unies à faire face à une crise financière en mettant en place des systèmes intégrés de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation; en définissant clairement les objectifs à atteindre et les stratégies à suivre; en renforçant les évaluations et les examens internes; en présentant ponctuellement des rapports annuels aux organes directeurs sur les progrès accomplis et les résultats obtenus; en créant le CCI; et en renforçant le contrôle de la gestion par les commissaires aux comptes.

1968a : Le Secrétaire général met en place un système de rapports pour évaluer l'exécution du programme de travail et rendre les opérations plus économiques : en 1971, ces rapports étaient redevenus de simples documents financiers.

1968b : Un autre groupe d'experts sur la réorganisation relève la nécessité d'introduire de nouvelles techniques budgétaires, un système de gestion efficace, un examen systématique du budget et des mesures de réforme organisationnelle.

/...

1969a : Le CPC parvient à la conclusion que les programmes du système des Nations Unies, en expansion rapide, susciteront de plus en plus de critiques de la part des États Membres et un sentiment croissant de déception dans le public s'il n'est pas entrepris de plus gros efforts d'examen et d'évaluation, et en particulier si les organes intergouvernementaux ne procèdent pas à un examen détaillé et systématique.

1969b : L'"Étude sur la capacité" qualifie le système des Nations Unies de machine à la fois très complexe et désorganisée qui a fort besoin d'appliquer des procédures systématiques de gestion et des processus de programmation, d'information et d'évaluation.

1969c (et 1974) : Dans ses études, le CCI relève que l'ONU a pris du retard par rapport aux grandes institutions spécialisées pour ce qui est de mettre en place des systèmes de planification à moyen terme et d'établissement de budgets-programmes.

1969d : Il est créé un Service de gestion administrative pour veiller à ce que le Secrétariat applique les pratiques et les techniques de gestion les plus modernes et pour entreprendre une vaste étude de l'utilisation des ressources en personnel.

#### Années 70

1971 : Un rapport du CCI constate que l'administration du personnel au Secrétariat traverse une "crise de modernisation" due à l'expansion rapide des effectifs, à une beaucoup plus grande complexité des tâches et aux doutes qui règnent quant aux qualifications des cadres et à la réforme de la gestion, et il préconise une série de modifications concernant les politiques et les méthodes d'administration du personnel que l'Assemblée générale approuve.

1972a : Le CCQAB critique la lourdeur du mécanisme normatif et la fragmentation du processus décisionnel de l'Organisation et recommande une révision de la présentation du budget pour que les États Membres puissent établir une corrélation entre les ressources et les produits et déterminer s'ils en ont pour leur argent.

1972b : Le Secrétaire général reconnaît que la mise en place d'un système de planification intégrée des programmes a dix ans de retard (voir 1961-1962) : il propose la mise en place d'un tel système pour aider les organes directeurs à prendre leurs décisions en se fondant sur des informations coordonnées relatives aux résultats passés, aux propositions présentes et aux incidences pour l'avenir.

1973 : À la suite de critiques formulées par le CPC et le CCQAB, le Secrétaire général reconnaît que l'évaluation n'a pas encore commencé mais constituera un élément essentiel des procédures budgétaires futures.

1974 : Introduction du premier budget-programme biennal (pour 1974-1975) et du premier plan à moyen terme (pour 1974-1977), ultérieurement transformé en plan de six ans pour la période 1984-1989.

1975a : Le Secrétaire général reconnaît qu'il n'y a pas "d'évaluation systématique des résultats" et que c'est là le "problème clef" auquel le plan à moyen terme ne remédie pas encore.

1975b : Un autre groupe d'experts, de même qu'un groupe de travail, recommandent de renforcer les attributions du CPC en matière de planification, de programmation, de coordination et d'examen des programmes pour qu'il devienne un mécanisme à même d'évaluer efficacement l'exécution et les résultats des programmes.

1976 : La Cinquième Commission se dit préoccupée par le fait que l'on ne tient pas compte du potentiel des services de gestion et des recommandations formulées par le Service de gestion administrative (voir 1969), et l'Assemblée générale souligne à nouveau la nécessité de mettre en place un mécanisme interne compétent, doté du mandat nécessaire, du soutien des cadres supérieurs et de ressources suffisantes pour améliorer la gestion.

1977a : Le Secrétariat signale que le système d'appréciation du comportement professionnel est vivement critiqué par le personnel et met en place un nouveau système assorti d'une procédure complexe d'objection (voir 1956).

1977b : Après deux années de débat, les travaux d'un comité spécial conduisent l'Assemblée générale à adopter une résolution sur la restructuration qui vise à remanier les secteurs économique et social du système des Nations Unies et notamment à améliorer la planification et l'évaluation des programmes.

1978a : Le Secrétaire général publie un rapport succinct mais étoffé sur la mise en oeuvre de réformes intéressant la politique du personnel, et annonce en particulier son intention de mettre en place un système d'organisation des carrières, mais les responsables de l'administration du personnel en reviennent à des rapports ad hoc ou à des statistiques détaillées contenant très peu de renseignements sur les politiques ou les progrès accomplis.

1978b : Le CCQAB relève avec inquiétude les difficultés que suscite la mise en place d'un programme de formation à la gestion "pour créer et entretenir un climat de la gestion" au Secrétariat : le Secrétaire général promet d'accorder à l'avenir une priorité élevée au perfectionnement des compétences et à la formation à la gestion, mais cela n'est guère suivi d'effet.

1978c : Une analyse spéciale du Comité des commissaires aux comptes débouche sur un programme d'améliorations majeures de la gestion et des contrôles financiers : le Comité recommande également d'élargir la portée de la vérification interne des comptes et de s'employer à améliorer constamment les compétences des vérificateurs.

1978-1979 : Le Secrétaire général reconnaît une fois de plus qu'il n'y a pas d'"évaluation systématique" et qu'il faut améliorer les procédures budgétaires, les demandes de crédits et les plans de travail pour faciliter le suivi des résultats et détecter les activités marginales.

1979 : L'Assemblée générale examine une proposition tendant à renforcer considérablement les attributions des vérificateurs externes des comptes, qui seraient placés sous l'autorité d'un vérificateur général, mais n'y donne pas suite.

#### Années 80

1981 : Le CCI constate que, malgré l'existence d'un petit service d'évaluation finalement créé en 1980, l'ONU est en retard par rapport à la plupart des organismes du système des Nations Unies pour ce qui est de la mise au point et de l'application de techniques d'évaluation.

1982 : L'Assemblée générale introduit une réglementation en matière de programmation, notamment pour faire en sorte que tous les programmes fassent l'objet d'examen périodiques et approfondis et que les résultats obtenus soient évalués périodiquement.

1983a : Un rapport à l'Assemblée générale reconnaissant la lenteur avec laquelle un système d'évaluation pourtant minimal est mis en place est vivement critiqué par le CPC et l'Assemblée générale exprime ses regrets à son sujet.

1983b : Des fonctionnaires du Secrétariat imputent le retard intervenu dans la présentation du projet de budget-programme à la complexité du processus et se lancent dans une longue et laborieuse recherche de méthodes, de procédures et de présentations budgétaires nouvelles.

1983-1984 : Des fonctionnaires du Secrétariat qualifient le système d'évaluation du comportement professionnel de système "discrédité" et "inutilisable" et mettent au point un système révisé qui renforce le dialogue, introduit une procédure d'objection plus élaborée et prévoit un suivi attentif pour garantir l'efficacité du système (voir 1977a) : bien que le système continue d'être vivement critiqué, quelques modifications mineures seulement sont introduites en 1984.

1984 : Une étude du CCI constate que les rapports au Conseil économique et social sont volumineux, tardifs et peu instructifs : le Secrétaire général dit que - à condition que les organes intergouvernementaux appuient plus fermement le processus délibérant - le Secrétariat s'efforcera de produire des rapports plus analytiques, de mettre en relief les principales questions de politique générale et de préparer des rapports plus concis et davantage orientés vers les résultats.

1985a : Comme le suggèrent un autre groupe d'experts de l'extérieur et une équipe spéciale interne et sous l'effet des pressions de l'Assemblée générale, du CPC et du CCI, le Secrétaire général crée de petits services centraux d'évaluation et de suivi, mais le CCI constate que l'ONU a pris encore plus de retard par rapport aux autres institutions du système pour ce qui est d'évaluer les résultats afin d'améliorer les programmes futurs.

1985b : L'Assemblée générale critique vivement les rapports sur l'exécution des programmes et souligne à nouveau la nécessité de renforcer le suivi et

l'évaluation : le Secrétariat promet de présenter des rapports plus transparents et plus analytiques sur l'exécution et les résultats des programmes.

1985c : Un rapport du CCI constate qu'il est urgent de développer les systèmes informatiques au Secrétariat pour pallier à l'inefficacité des systèmes existants et pour améliorer la gestion tout en réalisant des économies : après une évaluation encore plus critique du Secrétariat en 1987, le Secrétaire général reconnaît que les systèmes informatiques de l'administration, généralement dépassés, suscitent un mécontentement généralisé et ont de "graves répercussions" sur les opérations du Secrétariat; il lance le projet de mise au point du SIG.

1985-1986 : Des consultants de l'extérieur constatent que la vérification interne des comptes est insuffisante, particulièrement hors Siège, et recommandent de renforcer considérablement les effectifs du personnel de vérification et d'améliorer leurs compétences, ce qui n'est pas fait. Les experts du "Groupe des 18" recommandent aussi de donner une indépendance bien plus grande aux vérificateurs internes des comptes.

1986 : Les experts du "Groupe des 18" relèvent l'importance du suivi et de l'évaluation mais s'attachent surtout aux questions concernant la planification et le budget et à l'amélioration de la gestion et de la direction dans le domaine des ressources humaines.

1987 : L'exactitude, l'objectivité, l'équité et le mode de présentation du système d'évaluation du comportement professionnel sont à nouveau vivement critiqués mais, après discussion, rien n'est fait (voir 1983-1984).

1988 : Le CCI relève les problèmes majeurs que suscite la désorganisation des processus d'établissement des budgets-programmes ainsi que des rapports d'exécution des programmes et des rapports d'évaluation et de gestion : à deux reprises, l'Assemblée générale approuve les recommandations du CCI tendant à ce que les rapports mettent l'accent sur les résultats et la qualité des programmes, mais le Secrétariat fait valoir que le système d'évaluation est encore trop faible pour rendre possibles de tels rapports, et il se contente d'apporter des ajustements mineurs aux rapports sur l'exécution des programmes.

1989 : L'Assemblée générale demande au Secrétaire général, comme elle l'a fait en 1983 et 1985, d'achever l'élaboration d'un plan général d'organisation des carrières qui récompenserait le mérite grâce à un système rationnel d'évaluation et de rapports.

#### Années 90

1990 : Le CCQAB exprime de sérieux doutes quant à l'utilité du plan à moyen terme, document prolix et verbeux, et critique la qualité des examens intergouvernementaux, l'absence d'activités d'évaluation pertinentes et le peu d'utilité des rapports sur l'exécution des programmes.

1990-1992 : L'Assemblée générale demande, à maintes reprises, que des mesures soient adoptées pour renforcer les contrôles internes grâce à une surveillance



et à un respect des procédures plus stricts, ainsi qu'à des mesures décisives contre l'utilisation frauduleuse des ressources.

1992a : Un rapport du Secrétaire général reconnaît qu'un système d'organisation des carrières est "indispensable" et que des efforts dans ce sens se poursuivent "depuis un certain temps", tout en ajoutant que l'ensemble de ce concept doit être repensé (voir 1978a et 1989) : l'Assemblée générale accueille favorablement et encourage une approche intégrée de la planification des ressources humaines.

1992b : Le Secrétaire général fait savoir que l'Organisation a "fonctionné au ralenti" et nécessite une utilisation optimale des ressources humaines, de nouveaux modes de pensée, des pratiques de gestion modernes et l'application d'une "démarche intégrée pour toutes les questions liées à la gestion".

1992c : Le Secrétaire général conclut que la qualité de la direction et de la gestion revêt une importance capitale si l'on veut pouvoir relever les défis opérationnels du moment, et il lance un nouveau et vaste programme de formation à la gestion pour améliorer l'exécution des programmes en perfectionnant les compétences des gestionnaires.

1993a : L'Assemblée générale se dit très préoccupée par la publication tardive des documents; l'absence d'un dialogue soutenu, engagé en temps utile, avec le Secrétariat; et l'absence d'analyse en ce qui concerne les mesures de restructuration adoptées, le contrôle et la gestion des postes et la réforme de l'administration de la justice.

1993b : Le Secrétaire général annonce la mise en place d'un nouveau système, plus transparent, d'affectations et de promotions, qui récompensera le personnel sur la base des compétences, de la créativité, de l'adaptabilité et, de plus en plus, de la mobilité.

1993c : Le Secrétaire général conclut que le Département de l'administration et de la gestion doit jouer un rôle crucial dans la transformation de l'Organisation, spécialement pour lui permettre de s'adapter à des besoins changeants, de fournir des informations en temps voulu aux États Membres et de procéder à des consultations utiles avec eux.

1993d : Un groupe d'experts étudie une nouvelle présentation et une nouvelle conception du budget-programme et conclut, sans ambages, que "l'on passe beaucoup plus de temps à examiner les plans et les budgets qu'à les exécuter et à les évaluer" et que "ce déséquilibre doit être corrigé".

1993e : L'Assemblée générale regrette qu'un rapport du Secrétariat sur l'obligation redditionnelle des directeurs de programmes, demandé depuis plusieurs années, ne soit pas satisfaisant; note que, dans un rapport parallèle, le CCI a identifié nombre de problèmes en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle; demande qu'un nouveau système "transparent et efficace" d'obligation redditionnelle et de responsabilité soit mis en place au plus tard le 1er janvier 1995; et demande aussi une révision complète, "sans tarder", du système existant de notation des fonctionnaires (voir 1987).

1993-1994 : Les petits services de contrôle interne sont regroupés au sein d'un seul service plus indépendant, le Bureau des services de contrôle interne, dirigé par un secrétaire général adjoint et relevant à la fois du Secrétaire général et de l'Assemblée générale.

1994-1995 : Le Secrétariat lance le nouveau système d'obligation redditionnelle et de responsabilité et une nouvelle stratégie de gestion des ressources humaines, met en place de nouveaux moyens de planification et prend un certain nombre d'autres mesures : élargissement des programmes de formation à la gestion, engagement d'éliminer les défaillances d'un système - trop mécanique - de rapports sur l'exécution des programmes et de remédier à l'insuffisance des études d'évaluation, mise en place d'un processus rationalisé de planification des programmes et de budgétisation (voir 1983b, 1988 et 1990), essai d'un nouveau système de notation des fonctionnaires, établissement des derniers éléments du SIG (voir 1985), révision du Manuel d'organisation et d'autres directives et instructions, efforts tendant à des délégations de pouvoirs supplémentaires aux bureaux extérieurs, réexamen des contrôles internes, propositions de réforme du système d'administration de la justice, révision majeure du système des achats et nouvelles initiatives en matière d'examen et de rapports.

Notes

<sup>1</sup> Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément No 49 (A/41/49), New York, 1986; et "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 41/213 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1986.

<sup>2</sup> "Les rapports au Conseil économique et social", JIU/REP/84/7, et document A/39/281 et Add.1 et 2 en date de mai et juin 1984 et A/40/284 en date du 10 mai 1985; "Établissement 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 et document A/43/124 et Add.1 en date du 27 mai 1988; et "Ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies : vers une présentation, une gestion et des rapports plus transparents", JIU/REP/90/3 et document A/45/797 en date du 29 novembre 1990.

<sup>3</sup> "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'ONU en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", JIU/REP/93/5 et documents A/48/420 en date du 12 octobre 1993 et Add.1 en date du 22 novembre 1993.

<sup>4</sup> "Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à une époque de 'gestion de ressources humaines' et 'd'obligation redditionnelle' : un nouveau commencement?", JIU/REP/94/3 et documents A/49/176 en date du 17 juin 1994 et Add.1 en date du 31 octobre 1994; "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 document A/49/219 en date du 4 août 1994 et Add.1 en date du 31 octobre 1994; et "Examen de l'application de la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de recrutement, d'affectation et de promotion : première partie - Recrutement", JIU/REP/95/1 (première partie) et documents A/49/485 en date du 7 février 1995 et Add.1 en date du 9 mars 1995.

<sup>5</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", première partie, "Aperçu général et analyse", deuxième partie, "Tableaux comparatifs", JIU/REP/95/2, 1995.

<sup>6</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/1 en date du 5 août 1994.

<sup>7</sup> "Stratégie pour la gestion des ressources humaines de l'Organisation : prévisions révisées... : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/5 en date du 21 octobre 1994.

<sup>8</sup> "Gestion des ressources humaines", résolution 49/222 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994, sect. I, "Planification de la gestion des ressources humaines".

<sup>9</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité...", A/C.5/49/1, op. cit., par. 109.

<sup>10</sup> "Examen de l'application de la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de recrutement, d'affectation et de promotion : première partie - Recrutement", A/49/485 et Add.1, op. cit.

<sup>11</sup> Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau..., op. cit., p. 19 et 20.

<sup>12</sup> "Amélioration de la situation des femmes...", op. cit., par. 128 à 131.

<sup>13</sup> Ibid., par. 132 et 133.

<sup>14</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", op. cit., première partie, par. 98 à 106.

<sup>15</sup> "Stratégie pour la gestion des ressources humaines de l'Organisation", op. cit., p. 3, 8 et 23.

<sup>16</sup> Résolution 49/222 de l'Assemblée générale, sect. I, par. 1 et 2.

<sup>17</sup> "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997", chap. 26 C, "Bureau de la gestion des ressources humaines", A/50/6 (chap. 26 C), B.I, "Service des moyens de gestion et de la planification", 22 mai 1995.

<sup>18</sup> "Établissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/43/124, op. cit., par. 48 à 71, 86 à 106 et 146 à 152.

<sup>19</sup> Note du Secrétaire général transmettant les "Rapports sur les programmes et pratiques administratives des secrétariats des commissions régionales pour l'Afrique, l'Asie occidentale et l'Europe", document A/49/891 en date du 19 avril 1995.

<sup>20</sup> "Projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997 : Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires", A/45/617 en date du 12 octobre 1990.

<sup>21</sup> "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", op. cit., par. 126 à 128.

<sup>22</sup> "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995", résolution 48/228 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993, par. 2.

<sup>23</sup> "Prototype de nouvelle présentation du plan à moyen terme : Rapport du Secrétaire général", document A/49/301 en date du 8 août 1994.

<sup>24</sup> "Planification des programmes", résolution 47/214 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992, sect. I; "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale, op. cit., sect. B; "Nouvelle approche possible de la planification des programmes : Rapport du Secrétaire général", document A/48/277 en date du 28 juillet 1993; et "Prototype de nouvelle présentation du

plan à moyen terme : Rapport du Secrétaire général", document A/49/301 en date du 8 août 1994.

<sup>25</sup> "Question du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies", CCQAB, document A/33/7/Add.15 en date du 22 novembre 1978, par. 2 à 8.

<sup>26</sup> "Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation" (1986), A/41/1, p. 7.

<sup>27</sup> "Programme de formation au Secrétariat : Rapport du Secrétaire général", A/C.5/47/9 en date du 8 octobre 1992, par. 5 à 7.

<sup>28</sup> Staff development programme, ONU, Service de la formation, Bureau de la gestion des ressources humaines, 1995.

<sup>29</sup> "Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", op. cit., "Résumé".

<sup>30</sup> "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale en date du 30 avril 1993, partie I.B, par. 3 et 7.

<sup>31</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale, partie I.E.

<sup>32</sup> "Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", op. cit., par. 142 à 147.

<sup>33</sup> "SMCC XIX tackles heavy agenda", CCISUA News, juin 1995, p. 11 et 16.

<sup>34</sup> Shar, G. Jerry et Bransford, William L., "Poor performers: How much due process?", The Public Manager (États-Unis d'Amérique), été 1995, vol. 24, No 2, p. 17 à 19.

<sup>35</sup> "Modification du système de notation", ST/IC/1995/32 en date du 26 mai 1995.

<sup>36</sup> "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle", op. cit., par. 26 à 68 et 153 à 176.

<sup>37</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994.

<sup>38</sup> "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997", chap. 29, "Bureau des services de contrôle interne", A/50/6 (chap. 29), 9 mai 1995.

<sup>39</sup> "Dispositions concernant le personnel du Bureau des services de contrôle interne", ST/AI/401 en date du 18 janvier 1995 (et ST/SGB/273).

<sup>40</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, op. cit., par. 5 c).

<sup>41</sup> Ibid., sixième alinéa du préambule.

<sup>42</sup> "Évolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion", JIU/REP/85/2 et documents A/40/410 en date du 9 juillet 1985, Add.1 en date du 30 juillet 1986 et A/41/686 en date du 8 octobre 1986, chap. IX.

<sup>43</sup> "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 en date du 7 avril 1987.

<sup>44</sup> "Mise en place d'un système intégré de gestion : prévisions révisées au chapitre 28", Rapport du Secrétaire général, document A/C.5/43/24 en date du 3 novembre 1988.

<sup>45</sup> "Système intégré de gestion : Sixième rapport intérimaire du Secrétaire général", document A/C.5/48/12/Add.1 en date du 21 juin 1994; et "Système intégré de gestion : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/41 en date du 6 décembre 1994.

<sup>46</sup> Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau..., op. cit., par. 47.

<sup>47</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", op. cit., par. 14 et 20.

<sup>48</sup> Ibid., par. 22 à 32 et 19.

<sup>49</sup> "Restructuration des départements et bureaux du Secrétariat", ST/AI/409 en date du 4 août 1995.

<sup>50</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", op. cit., par. 47 à 54.

<sup>51</sup> "Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/48/69 en date du 22 mars 1994; et "Planification, budgétisation et administration efficaces des opérations de maintien de la paix : Rapport du Secrétaire général", document A/48/945 en date du 25 mai 1994.

<sup>52</sup> "Mécanismes juridictionnels et procédures pour la gestion adéquate des ressources et fonds de l'Organisation des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/49/98 en date du 22 mars 1994 et Corr.1 et Add.1 et 2; et "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 48/218 A de l'Assemblée générale", document A/49/418 en date du 22 septembre 1994.

<sup>53</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", op. cit., par. 50 et 54.

<sup>54</sup> Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour l'année 1994, Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément No 30 (A/49/30), chap. VII.A, "Suivi du comportement professionnel : notation des fonctionnaires et reconnaissance du mérite", p. 85 à 95.

<sup>55</sup> "Notation des fonctionnaires et reconnaissance du mérite : note du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale", document ICSC/37/R.15 et Add.1 en date du 2 mars 1993.

<sup>56</sup> "Rapport de la quatre-vingtième session du Comité consultatif pour les questions administratives (Questions de personnel et d'administration générale)", document ACC/1994/4 en date du 30 mars 1994.

<sup>57</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", op. cit., par. 39 à 41 et 61 et 62.

<sup>58</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale, op. cit., partie I.E.

<sup>59</sup> "Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/86/8 et document A/41/640 en date du 26 septembre 1986; "Administration de la justice au Secrétariat : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/43/25 en date du 28 octobre 1988; et "Administration de la justice au Secrétariat : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/44/9 en date du 20 octobre 1989.

<sup>60</sup> "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale, op. cit., partie II.

<sup>61</sup> "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. 94 et 95.

<sup>62</sup> "Réforme du système interne d'administration de la justice au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/13 en date du 8 novembre 1994; même titre, A/C.5/49/60 en date du 18 mars 1995, et Add.1 en date du 9 juin 1995 et Add.2 en date du 26 juin 1995.

<sup>63</sup> "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reports", Secretariat News, 31 août 1987, p. 5.

<sup>64</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, première partie, par. 37 à 39 et 116 à 126, et deuxième partie, tableaux 4 et 8.

<sup>65</sup> "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale

de l'énergie atomique", résolution 31/94 C de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1976; et "Programme d'amélioration de la gestion au Secrétariat", circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/155 en date du 6 avril 1977.

<sup>66</sup> "Programme d'amélioration de la gestion : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/39/83 en date du 10 décembre 1984; "Status report on the Staff Incentive Programme", 3 mars 1992; et "Ideas for change can come from staff: Project emphasizes employees", Secretariat News, avril 1993, p. 15.

<sup>67</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, par. 236 à 245, et deuxième partie, tableau 14.

<sup>68</sup> Ibid., première partie, par. 116 à 126 et deuxième partie, tableaux 4 et 8.

<sup>69</sup> "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique", résolution 31/94 C de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1976.

<sup>70</sup> "Rapport sur l'évolution du Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/91/4 et document A/46/327 en date du 29 juillet 1991, et Add.1 et Corr.1 en date du 26 novembre 1991, par. 21 à 33.

<sup>71</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 47/212 B de l'Assemblée générale en date du 20 mai 1993, par. III.4 b).

<sup>72</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, par. 129.

<sup>73</sup> Ibid., par. 131 à 135 et deuxième partie, tableaux 7, 8, 9 et 14.

<sup>74</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 47/212 B, op. cit., par. III.4 b).

<sup>75</sup> "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. 12 et annexe.

<sup>76</sup> "Rapport sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/78/1 en date de mars 1978.

<sup>77</sup> Procurement study: Report, High-level Procurement Group, décembre 1994.

<sup>78</sup> "Progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la réforme des achats au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/67 en date du 22 juin 1995, et spécialement l'annexe II.



<sup>79</sup> "Application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale : Rapport intérimaire et prévisions révisées pour l'exercice biennal 1988-1989", résolution 43/213 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1988, par. 13 a); "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 45/254 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1990, par. 13; "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993", résolution 46/185 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1991, sect. B.2, par. 2; et "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 47/212 A de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992, partie I, par. 1 à 3.

<sup>80</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., notamment les paragraphes 9 à 11 et 39, et annexe.

<sup>81</sup> "Prototype de nouvelle présentation du plan à moyen terme", document A/49/301, op. cit., par. 11 et 12 et annexe II.

<sup>82</sup> "Rapport du CCI sur les problèmes de personnel à l'Organisation des Nations Unies", document A/8454, op. cit., par. 3 à 23.

<sup>83</sup> "Procédures et normes régissant la création, la suppression, le reclassement, la conversion ou le transfert de postes : Rapport du Secrétaire général", document A/49/339 en date du 25 août 1994, par. 2 à 7.

<sup>84</sup> "Représentants spéciaux, envoyés et autres personnalités exerçant des fonctions comparables : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/49/50 en date du 8 décembre 1994.

<sup>85</sup> "Detailed information on the practice of the use of retirees in the United Nations Secretariat", document A/C.5/49/CRP.3 en date du 20 juin 1995.

<sup>86</sup> "Interview with Mr. J. Connor, USG for Administration", CCISUA News, juin 1995, p. 1 et 2.

<sup>87</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale, op. cit., sect. I.E, par. 5 c).

<sup>88</sup> "OHRM update", Secretariat News, décembre 1994, p. 14.

<sup>89</sup> International Herald Tribune, 11 août 1994.

<sup>90</sup> "Restructuring", lettre parue dans le Secretariat News, janvier-février 1993, p. 17.

<sup>91</sup> "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale en date du 30 avril 1993, partie I.B, par. 7.

<sup>92</sup> "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. 95 à 99.

<sup>93</sup> "Mécanismes juridictionnels et procédures pour la gestion adéquate des ressources et fonds de l'Organisation des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/49/98 et Corr.1 et Add.1 et 2, op. cit.; "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", document A/49/418, op. cit.; et Déclarations faites au sujet de l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU et des rapports financiers de l'Organisation, Cinquième Commission, 14e séance, 9 novembre 1994, A/C.5/49/SR.14, p. 2 à 6.

<sup>94</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, par. 65 à 69, et deuxième partie, tableau 5.

<sup>95</sup> Étude de l'OCDE sur l'emploi : faits - analyse - stratégies, rapport de synthèse de l'Étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications, parties I et II, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1994.

<sup>96</sup> "Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour", Business Week, International Edition, 17 octobre 1994, p. 42 à 66.

<sup>97</sup> Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.

<sup>98</sup> Comité d'aide au développement, Coopération pour le développement : rapport 1994, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1995.

<sup>99</sup> "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek International, 6 février 1995, p. 36 à 43.

<sup>100</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., partie II, tableau 1.

<sup>101</sup> "Procédures et normes régissant la création, la suppression, le reclassement, la conversion ou le transfert de postes", document A/49/339, op. cit., tableau 2.

<sup>102</sup> Kingsbury, Nancy, "Smaller government: New paradigms for Reductions-in-Force", The Public Manager (États-Unis d'Amérique), été 1995, vol. 24, No 2, p. 13 à 16; et Cipolla, Frank P., et Goodwin, Larry R., "Effective downsizing: Lessons learned", *ibid.*, p. 23 à 26.

<sup>103</sup> "Programme de départ anticipé", Instruction administrative ST/AI/403 en date du 18 mai 1995.

<sup>104</sup> "Gestion des ressources humaines", résolution 49/222 de l'Assemblée générale, op. cit., sect. I, par. 8.

<sup>105</sup> "Procédures et normes régissant la création, la suppression, le reclassement, la conversion ou le transfert de postes", document A/49/339, op. cit., par. 10 à 12.

<sup>106</sup> "Application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale : Rapport intérimaire et prévisions révisées pour l'exercice biennal 1988-1989", résolution 43/213 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 13 a); "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 45/254 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 13; "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993", résolution 46/185 de l'Assemblée générale, op. cit., sect. B.2, par. 2; et "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 47/212 A de l'Assemblée générale, op. cit., partie I, par. 1 à 3; et "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995", résolution 48/228 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 14 et 15.

<sup>107</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., par. 45 à 50.

<sup>108</sup> "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale, op. cit., partie I.B, par. 9 et 10.

<sup>109</sup> "Engagements pour une durée limitée", Instruction administrative ST/AI/395 en date du 2 juin 1994.

<sup>110</sup> Champy, James, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, New York, 1995; et Hammer, Michael et Stanton, Steven A., The reengineering revolution: A handbook, Harper Business, New York, 1995.

<sup>111</sup> "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997", document A/50/6, op. cit., première partie, par. 5.

<sup>112</sup> "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995", résolution 48/228 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 14 et 15.

<sup>113</sup> "Rapport concernant la Commission économique pour l'Afrique : examen et évaluation des efforts tendant à restructurer la dimension régionale des activités économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/82/1, documents A/37/119 et Add.1 du 18 mars 1992; et "Mise en oeuvre des recommandations du Corps commun d'inspection : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/37/28 en date du 2 novembre 1982.

<sup>114</sup> Note du Secrétaire général transmettant les "Rapports sur les programmes et pratiques administratives des secrétariats des commissions régionales pour l'Afrique, l'Asie occidentale et l'Europe", document A/49/891, op. cit., par. 15 f).

<sup>115</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., par. 47 à 54.

<sup>116</sup> "Évolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion", document A/40/410, op. cit., chap. VII, "Développement des systèmes à l'Organisation des Nations Unies".

<sup>117</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies, JIU/REP/95/2, op. cit., deuxième partie, tableaux 7A, 8A, 9A et 14A.

<sup>118</sup> "Secretary-General names new executive secretaries of ECA, ESCAP and ESCWA", communiqué de presse SG/A/95/3 en date du 6 février 1995.

<sup>119</sup> "Décentralisation des organismes du système des Nations Unies", première partie : Déconcentration et mécanismes de gestion, deuxième partie : Études comparées des différentes approches, JIU/REP/92/6, documents A/48/78 en date du 24 février 1993 et Add.1 en date du 25 octobre 1993, et troisième partie : Organisation mondiale de la santé, JIU/REP/93/2 en date de juillet 1993; et "Examen et évaluation des efforts tendant à restructurer la dimension régionale des activités économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/94/6 et document A/49/423 en date du 22 septembre 1994.

<sup>120</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., par. 47 à 54.

<sup>121</sup> Déclaration faite devant la Cinquième Commission le 12 novembre 1985, par. 9, 11, 14 et 18; et "Comptes rendus analytiques des séances de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale tenues le 6 novembre 1985, A/C.5/40/SR.22 et SR.23, par. 3 à 7 et 15 à 22 et par. 12 et 13, 38 et 48 respectivement.

<sup>122</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, chap. VIII, et deuxième partie, tableaux 12, 13 et 14.

<sup>123</sup> Ibid., première partie, par. 223 et 224.

<sup>124</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., par. 109.

<sup>125</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, partie I, op. cit., par. 229 et 230.

<sup>126</sup> "Rapports au Conseil économique et social", document A/39/281, op. cit.; et "Rapports au Conseil économique et social : Autres observations du Secrétaire général", document A/40/284 en date du 10 mai 1985, par. 7 et 8.

<sup>127</sup> "Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat", JIU/REP/94/5, op. cit., sect. V.A, "Absence dans le passé de dynamisme et de dialogue sur les politiques de fond", particulièrement le paragraphe 103.

<sup>128</sup> "Établissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", document A/43/124, op. cit.

<sup>129</sup> "Mise en place d'un système transparent et efficace d'obligation redditionnelle et de responsabilité", document A/C.5/49/1, op. cit., par. 70 à 75.

<sup>130</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, chap. VII, et deuxième partie, tableau 11.

<sup>131</sup> Rwanda: Lessons learned: A report on the coordination of humanitarian activities, rapport établi pour le Département des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU par Antonio Donini et Norah Niland, novembre 1994.

<sup>132</sup> "Vérifications indépendantes et examens de gestion des activités menées par les organismes des Nations Unies : Rapport du Secrétaire général", document A/48/587 en date du 10 novembre 1993.

<sup>133</sup> "European Communities agreement", UNDP/ADM/95/12 en date du 30 janvier 1995.

<sup>134</sup> Procurement study: Report, op. cit.

<sup>135</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., première partie, chap. VIII.B, et deuxième partie, tableau 14.

<sup>136</sup> Ibid., par. 238 à 245.

<sup>137</sup> "Progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la réforme des achats au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", document A/C.5/49/67, op. cit.

<sup>138</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 48/218 A de l'Assemblée générale, op. cit., partie I.E, par. 5 a).

<sup>139</sup> "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies et budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993", résolution 47/212 B de l'Assemblée générale, op. cit., sect. III, par. 4 b).

<sup>140</sup> "Établissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", document A/43/124, op. cit., par. 65 à 71.

<sup>141</sup> Procurement study: Report, op. cit., "Bibliography", p. ii à vi et Enclosure I, Summary of other document recommendations"; "Mécanismes juridictionnels et procédures pour la gestion adéquate des ressources et fonds de l'Organisation des Nations Unies : Rapport...", document A/49/418, op. cit., annexe II; et "Cas présumés de fraude à l'Organisation des Nations Unies : Étude de la possibilité soit d'instituer de nouveaux mécanismes juridictionnels et de nouvelles procédures, soit d'élargir le mandat des mécanismes existants et d'améliorer leur fonctionnement ainsi que les procédures connexes : Note de synthèse établie par le Secrétariat", document A/AC.243/1994/L.3 en date du 4 avril 1994, "Notes", et annexe.

<sup>142</sup> "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995", résolution 48/228 de l'Assemblée générale, op. cit., par. 10.

<sup>143</sup> Childers, Erskine avec Urquhart, Brian, "Renewing the United Nations system", Development Dialogue 1994:1, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suède, chap. VIII, "The decision-making machinery", p. 119 à 141.

<sup>144</sup> Ibid., p. 138 et 139.

<sup>145</sup> "Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies", JIU/REP/95/2, op. cit., deuxième partie, tableau 12, p. 24 à 27.

<sup>146</sup> "Rapports au Conseil économique et social", documents A/39/281 et Add.1, op. cit., par. 20 à 23, 26, 44 à 48 et 57 à 68; "Rapports au Conseil économique et social : Observations du Secrétaire général", document A/39/281/Add.2, en date du 6 juillet 1984, par. 20; "Rapports au Conseil économique et social : Autres observations du Secrétaire général", document A/40/284, op. cit., par 7 et 8, 50 et 58; et "Rapport du Comité du programme et de la coordination", document A/40/38, par. 557 et 558.

<sup>147</sup> Les informations données sont tirées des sections pertinentes du présent rapport et de quatre autres rapports du CCI, qui contiennent également les références appropriées : "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", document A/43/124, op. cit., annexe I, "Examen et présentation de rapports à ce sujet : évolution de la situation de 1950 à 1987", et chap. III.B et IV; "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., chap. III et IV; "Amélioration de la situation des femmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à une époque de 'gestion des ressources humaines' et d'obligation redditionnelle : un nouveau commencement?", document A/49/176, op. cit., chap. V.A et V.B et chap. II.B; et "Vers un nouveau système de notation au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies", document A/49/219, op. cit., chap. III.A.

-----