

**LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS
POUR
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES
ET FINANCIÈRES AU SECRÉTARIAT
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

**Armando Duque González
Wolfgang Münch**

Corps commun d'inspection



Genève
2000

TABLE DES MATIERES

	Page
SIGLES	3
RÉSUMÉ OBJECTIFSS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	4
I. INTRODUCTION	9
II. LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS: UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE	10
III. LA RÉFORME DU SECRÉTARIAT ET LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS: MESURES PRISES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	12
IV. UN SUCCÈS MITIGÉ	14
V. METTRE EN PLACE UN SYSTÈME GÉNÉRAL DE DÉLÉGATION DE POUVOIRS, D'AUTONOMIE ET DE ESPONSABILISATION	18
A. Adopter un mode systématique	18
B. Instaurer une culture de clarté, de transparence et de communication	20
C. Assurer l'autonomie et le suivi des cadres	24
D. Mesurer les résultats et tirer les conséquences	26
NOTES	28

SIGLES

BGRH	Bureau de la gestion des ressources humaines
BPPBC	Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination
CCASIP	Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel des Nations Unies
CCI	Corps commun d'inspection
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSNU	Commission spéciale des Nations Unies
DESA	Département des affaires économiques et sociales
DM	Département de la gestion
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Système d'appréciation du comportement professionnel
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SIG	Système informatisé de gestion
SGB	Circulaire du Secrétaire général
ST/AI	Instructions administratives du Secrétariat
UNCC	Commission d'indemnisation des Nations Unies
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJSPF	Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies
UN-OLA	Bureau des affaires juridiques
UNOPS	Groupe de travail sur le personnel et la valorisation des ressources humaines

RÉSUMÉ: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif: Dresser un bilan du recours à la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et dégager les critères à appliquer à l'avenir en ce qui concerne, en particulier, la mise en place d'un système de responsabilisation.

CONCLUSIONS

A. La délégation de pouvoirs n'est pas une réalité nouvelle à l'Organisation des Nations Unies. Elle a toujours fait partie intégrante de la gestion et de l'administration de plusieurs programmes et fonds de l'ONU, et elle a toujours été plus ou moins pratiquée au Secrétariat. Cependant, les changements rapides à l'œuvre dans le monde incitent aujourd'hui le Secrétariat à revoir son mode d'opération et à repenser toute sa conception de la gestion. La proposition du Secrétaire général de déléguer davantage de pouvoirs aux cadres est au cœur de sa vision de la réforme. Pourtant, nonobstant le mandat que le Secrétaire général a reçu de l'Assemblée générale pour la conduite du changement et la réforme administrative, les mesures prises ces dernières années au Secrétariat pour déléguer des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines et financières ne semblent pas très ambitieuses, malgré plusieurs efforts remarquables entrepris pour clarifier les règles administratives et mieux préparer l'encadrement à ses tâches nouvelles.

B. Dans l'ensemble, on a l'impression que le Secrétariat a recours aux délégations de pouvoirs de façon ponctuelle et sans s'appuyer sur une stratégie d'ensemble mûrement réfléchie. En particulier, des mesures de décentralisation des tâches administratives ont été présentées comme une délégation de pouvoirs, mais en fait, le plus souvent, le pouvoir de décision des cadres n'a pas été renforcé. Il existe un certain mécontentement parmi les fonctionnaires des services organiques qui constatent que ce qui a été présenté comme une « délégation de pouvoirs » a en fait abouti à « évacuer » des tâches de routine, sans transfert correspondant de ressources. Dans le même temps, les cadres ne peuvent pas encore compter sur les appuis et les conseils dont ils auraient besoin pour gérer les ressources humaines et financières qui leur sont confiées. Ainsi s'explique le climat de confusion, de suspicion et d'insatisfaction largement répandu parmi les Etats Membres et parmi les cadres et les autres fonctionnaires.

C. Les inspecteurs ont constaté un haut degré de laxisme et un manque de clarté et de transparence dans la formulation des textes administratifs et dans l'application des politiques. Il est indispensable, pour instaurer un climat de discipline et de rigueur administratives, que les documents de base, qui déterminent en fait le fonctionnement du Secrétariat, soient clairs, dépourvus de toute équivoque et à jour.

D. Le bon fonctionnement de la délégation de pouvoirs et d'un système transparent et efficace de responsabilisation exige davantage qu'une révision des règlements, des règles et des procédures. Il implique que s'instaure au Secrétariat une culture qui reconnaisse que la responsabilité, le pouvoir, l'obligation de rendre compte et l'acceptation de cette obligation sont interactifs et inextricablement liés. Il faut, sous l'impulsion de la direction et grâce à la formation, changer des habitudes bureaucratiques profondément ancrées.

E. Les pouvoirs délégués doivent être clairement définis, comme dans un contrat, et peuvent nécessiter l'établissement d'une lettre ou d'un document officiel spécifique - un « ordre » de délégation conférant des pouvoirs et des responsabilités précises à des fonctionnaires désignés.

F. Le bon fonctionnement de la pratique des délégations de pouvoirs dépendra de l'efficacité et de l'appui que les cadres recevront des services communs ou du personnel administratif placé sous leur autorité, ainsi que d'une définition claire des responsabilités et pouvoirs respectifs des premiers comme des seconds. Les fonctionnaires appelés à fournir des services administratifs ne devraient pas confondre leur rôle d'appui avec un pouvoir décisionnel, ce dernier devant être exercée par le personnel du service organique concerné.

G. Les services administratifs centraux du Secrétariat (Département de la gestion, Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, Bureau de la gestion des ressources humaines) conservent, conformément à leur mandat, la responsabilité globale de l'application des politiques prescrites par l'Assemblée générale en ce qui concerne la gestion des ressources financières et humaines. L'exercice de cette fonction de « contrôle central » passe par la mise en place de capacités de « suivi » appropriées, qui permettent aux services centraux de suivre l'application des politiques et de détecter d'éventuelles déficiences, afin de fournir en temps voulu les orientations indispensables.

H. Il ne devrait pas y avoir de système de délégation de pouvoirs sans que soit mis en place un système crédible et général de responsabilisation.*

I. Les inspecteurs ont noté que les représentants du personnel avaient exprimé leur « consternation et leur inquiétude quant à l'insuffisance des consultations entre le personnel et l'administration » et qu'ils avaient demandé que toute nouvelle délégation de pouvoirs soit soumise à moratoire tant que n'aurait pas été mis en place un système transparent et vérifiable de responsabilisation.

• Au moment où ils mettaient la dernière main au présent rapport, les inspecteurs ont reçu le rapport présenté par le Secrétaire général à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale sous la cote A/55/270, dans lequel étaient annoncées des mesures concrètes sur la question.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1: Le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale un plan d'action global où la délégation de pouvoirs n'apparaîtrait plus comme une mesure ponctuelle mais serait le résultat d'une démarche systématique. Une telle démarche devrait, dans une première étape, définir les domaines de responsabilité qui doivent rester la prérogative de l'autorité centrale (par exemple, les grandes orientations de politique, le suivi et le contrôle) et ceux où une délégation de pouvoirs est possible et peut contribuer à un système de gestion plus efficace. Comme indiqué à la section V.A, ce plan devrait comporter, entre autres choses, les éléments énumérés ci-après dans les recommandations 2 à 11 :

Formulation claire des politiques et des procédures

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

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

Recommandation 3: Le Secrétaire général devrait revoir les dispositions de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/151, du 7 janvier 1976, concernant l'administration du Statut et du Règlement du personnel, en les adaptant, si nécessaire, à la situation actuelle. Le Secrétariat devrait ensuite publier une instruction administrative générale sur la délégation de pouvoirs concernant l'administration du Statut et du Règlement du personnel, afin de donner une expression claire des conditions présentes (par. 57 à 61).

Publication d'une version révisée du Règlement financier et des Règles de gestion financière

Recommandation 4: Le Secrétaire général devrait être prié de publier d'urgence une version révisée du Règlement financier et des Règles de gestion financière afin d'y incorporer les révisions pertinentes du Règlement approuvées par l'Assemblée générale et, le cas échéant, de mettre à jour les Règles de gestion financière. Dans ce contexte, le Secrétaire général, dans un souci de cohérence, devrait examiner d'autres textes administratifs qui pourraient comporter des dispositions incompatibles avec les Règles de gestion financière. A l'avenir, s'il s'avérait nécessaire d'amender telle ou telle règle, la modification devrait être effectuée sous forme d'amendement ou de révision du document où figure le texte de base du Règlement et des Règles (par. 62-68).

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

Recommandation 5: Le Secrétaire général devrait être encouragé à prendre de nouvelles mesures afin d'instaurer dans tout le Secrétariat une « culture institutionnelle » de clarté, de transparence et de communication, en tenant compte des considérations développées à la section V.B du présent rapport (par. 69 et 70).

Délivrance de lettres individuelles de délégation

Recommandation 6: En plus de la délégation générale de pouvoirs qui pourrait être incorporée au Règlement du personnel, aux Règles de gestion financière ou aux Règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, ainsi qu'aux circulaires du Secrétaire général relatives à l'organisation du Secrétariat, le Secrétaire général devrait édicter une disposition exigeant que toute délégation de pouvoirs à des individus fasse l'objet d'un ordre de délégation individuel (sous forme de contrat, de lettre ou de document) définissant clairement les pouvoirs conférés et comportant au minimum les éléments suivants :

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

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

Recommandation 7: En plus de la formation générale proposée à l'ensemble des fonctionnaires du Secrétariat, les cadres auxquels des pouvoirs doivent être conférés en vertu d'une délégation de pouvoirs devraient bénéficier d'une formation et d'une mise au courant ciblées, ainsi que de services d'appui appropriés fournis par le personnel placé sous leur supervision directe ou par des services « communs » dans les lieux d'affectation où il existe plus d'un service organique. Le Secrétaire général devrait en outre inviter les services administratifs centraux, notamment le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité (BPPBC) à veiller à ce que les cadres soient assurés d'obtenir, sur leur demande, des conseils complémentaires sur l'application et l'interprétation correctes des règlements, règles et instructions administratives concernant la gestion financière, la gestion du personnel et la planification des programmes, de manière à renforcer les compétences gestionnaires et la responsabilisation (par. 78 et 79).

Accès à l'information

Recommandation 8: Le Secrétaire général devrait faire tous les efforts possibles afin d'optimiser le fonctionnement du système intégré de gestion (SIG) et de l'Intranet, aussi bien au Siège que dans les bureaux hors Siège, de manière à garantir à tous les gestionnaires la possibilité d'avoir accès à tout moment et en temps réel aux informations dont ils ont besoin pour exercer correctement les pouvoirs qui leur ont été délégués (par. 81).

Suivi

Recommandation 9: Le Secrétaire général devrait veiller à ce que les services administratifs centraux conservent une capacité permanente de suivi qui leur permette d'évaluer les progrès accomplis et de détecter d'éventuelles déficiences dans la manière dont les cadres exercent les pouvoirs qui leur ont été confiés. A cette fin, il est indispensable de mettre en place des moyens et des systèmes d'information appropriés, et de développer la coopération avec les mécanismes de contrôle concernés (par. 82 à 84).

Mesure des résultats et instauration d'un système de responsabilisation

Recommandation 10: Les efforts entrepris par le Secrétaire général pour mettre en place un système général de responsabilisation – sans lequel la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources financières et humaines ne pourrait se développer – devraient reposer sur les principes suivants :

- Fourniture aux cadres de tout l'appui, de toutes les informations et de tous les conseils dont ils ont besoin pour s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées, notamment en ce qui concerne leurs relations avec leurs subordonnés et le règlement d'éventuelles divergences;
- Existence de mécanismes adéquats d'évaluation des résultats obtenus par les fonctionnaires auxquels des pouvoirs ont été délégués, et renforcement des mécanismes d'application prévus pour traiter d'éventuelles défaillances;

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

Consultations avec les représentants du personnel

Recommandation 11: Le Secrétaire général devrait veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans la plus large mesure possible, des vues et suggestions du personnel et à ce que des consultations approfondies et utiles aient lieu avec les représentants du personnel dans le contexte du système de communication renforcé du Secrétariat (par. 92).

I. INTRODUCTION

1. Ces dernières années ont été marquées, dans les administrations publiques, par une nette évolution vers des modes de gestion davantage fondés sur la confiance et moins restrictifs où des pouvoirs plus étendus sont délégués aux responsables opérationnels du siège et des bureaux extérieurs. Il s'agit essentiellement d'encourager une utilisation plus efficace des ressources et de rendre les organisations plus souples et mieux à même de réagir. Plusieurs organisations du système des Nations Unies ont tenté, à des degrés divers, d'élaborer et d'appliquer des mesures répondant à cet objectif, tout en conservant le degré nécessaire de coordination et de contrôle central et tout en renforçant le suivi des résultats obtenus tant au niveau individuel que dans l'exécution des programmes. Cet équilibre s'est révélé particulièrement difficile à réaliser dans des entités longtemps caractérisées par des structures hiérarchiques centralisées.
2. Le Corps commun d'inspection a inscrit à son programme de travail l'établissement d'un rapport sur la délégation de pouvoirs à la suite des déclarations répétées du Secrétaire général au sujet du rôle crucial de la délégation de pouvoirs dans la réforme de l'Organisation des Nations Unies. Le Corps commun a aussi tenu compte de l'intérêt accru des Etats Membres pour cette question, tel qu'il ressort des résolutions adoptées ces dernières années par l'Assemblée générale et des débats d'autres organes, notamment du Comité du programme et de la coordination (l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a également demandé au Corps commun d'entreprendre une étude de la question dans le contexte de cette Organisation).
3. Les inspecteurs examinent dans le présent rapport les efforts entrepris depuis trois ans par le Secrétariat de l'ONU pour déléguer des pouvoirs aux cadres, en situant ces efforts dans une perspective historique plus large. Vient ensuite une évaluation préliminaire de l'efficacité et de la cohérence de ces initiatives. Dans ce contexte, certains exemples de bonnes pratiques, tirés de l'expérience de diverses entités du système et portés à l'attention des inspecteurs, sont évoqués. Enfin, les inspecteurs dégagent de cette analyse un certain nombre d'enseignements, dont il devrait être tenu compte dans les efforts qui seront entrepris à l'avenir en matière de délégation de pouvoirs. Il s'agit de fournir tant aux Etats Membres qu'aux fonctionnaires du Secrétariat un instrument utile qui les aide à faire le point des progrès accomplis sur cet important aspect de la gestion et à préparer la poursuite de la réforme de l'Organisation.
4. Avant de mettre la dernière main à leur rapport, les inspecteurs ont reçu des versions préalables des rapports du Secrétaire général, qui devaient être présentés à l'Assemblée générale à sa cinquante-cinquième session, sur « la réforme de la gestion des ressources humaines » (A/55/253) et sur les « obligations liées aux responsabilités » (A/55/270). Les inspecteurs ont relevé qu'il y avait une grande symétrie entre les recommandations formulées dans le présent document et les mesures annoncées dans les rapports susmentionnés du Secrétaire général, bien que tous les aspects de ces mesures n'aient pas encore trouvé leur expression concrète. Ils sont persuadés que les mécanismes de responsabilisation décrits dans le rapport du Secrétaire général seront dûment mis en place et qu'il sera également tenu compte des observations et recommandations figurant dans le présent rapport.
5. Dans le présent rapport, les inspecteurs ont pris soin de bien faire la distinction entre les concepts de **délégation de pouvoirs** et de **décentralisation**. A leur avis, la délégation de pouvoirs désigne la délégation de pouvoirs décisionnels, tandis que la décentralisation fait uniquement référence à la répartition de tâches administratives entre des unités du Secrétariat.
6. Au cours de la préparation du présent rapport, les inspecteurs ont eu des entretiens avec de nombreux fonctionnaires, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et de plusieurs fonds et programmes, et ont examiné les documents pertinents publiés par les organes délibérants et le Secrétariat. Ils tiennent à remercier tous ceux qui les ont aidés dans ce travail.

II. LA DELEGATION DE POUVOIRS : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

7. Bien que la question d'un plus large recours à la délégation de pouvoirs à l'Organisation des Nations Unies ait suscité un vif intérêt ces dernières années et fait l'objet d'intenses débats, il faut souligner d'emblée que la délégation de pouvoirs n'est pas un concept vraiment novateur, et pas davantage une réalité nouvelle. Il est en effet toujours apparu nécessaire, dans une organisation aussi vaste, de transférer aux cadres une partie des compétences liées au processus décisionnel et d'éviter la paralysie administrative qu'entraînerait la concentration des pouvoirs entre les mains du plus haut responsable de l'administration ou d'une entité géographique unique.

8. En fait, à l'Organisation des Nations Unies, le processus même de la délégation de pouvoirs commence avec la Charte, puisqu'en vertu de cet instrument, les Etats Membres ont délégué le pouvoir au Secrétaire général qualifié de plus haut fonctionnaire de l'Organisation (Article 97). Ce pouvoir est limité par la disposition de l'Article 101 de la Charte où il est dit que le personnel du Secrétariat est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale, et une autre restriction y est apportée par les pouvoirs conférés à l'Assemblée générale en vertu des Articles 10 et 17 qui traitent, entre autres, des questions budgétaires.

9. Dans l'ensemble, au sein du Secrétariat, le pouvoir **administratif**, c'est-à-dire le pouvoir de gérer des ressources humaines et financières, est délégué par le Secrétaire général, au moyen de circulaires du Secrétaire général, au Secrétaire général adjoint à la gestion, au Sous-Secrétaires généraux à la planification des programmes, au budget et aux comptes (le Contrôleur), à la gestion des ressources humaines et aux services centraux d'appui. Ces fonctionnaires peuvent à leur tour déléguer quelques-uns de leurs pouvoirs à d'autres membres du Secrétariat. Le pouvoir de décision sur les aspects **fonctionnels**, c'est-à-dire le pouvoir d'exécuter des activités relevant des services organiques du Secrétariat, est également défini dans des circulaires du Secrétaire général, qui décrivent à la fois l'organisation et la structure du Secrétariat, ainsi que les activités organiques dont chaque unité de l'Organisation a la responsabilité.

10. La délégation de pouvoirs administratifs à des individus ou à des programmes a toujours existé, dans une certaine mesure, au Secrétariat de l'ONU. En particulier, la délégation de pouvoirs à des « opérations clones », c'est-à-dire le fait de confier certains pouvoirs à des entités administratives hors Siège, mais sous le contrôle direct du service compétent du Département de la gestion au Siège, est une pratique qui a pris corps au cours des dernières décennies et qui a été progressivement affinée et étendue. C'est ainsi que des compétences administratives ont été conférées, à des degrés divers, en ce qui concerne la gestion des ressources financières (y compris en matière d'achats) et des ressources humaines à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), aux cinq commissions régionales, à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV) et plus récemment à l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN). Il en va de même en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix et les missions spéciales, ainsi que les projets de coopération technique, pour lesquelles certaines compétences administratives ont été confiées, en matière de gestion des ressources humaines et financières, à des « agents d'exécution » tels que le Département des affaires économiques et sociales (DESA), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID).

11. Outre les délégations de pouvoirs limitées auxquelles l'Organisation a eu recours dans ses premières années d'existence, dont les principaux bénéficiaires étaient des bureaux et/ou des missions hors Siège, le Secrétaire général a indiqué à l'Assemblée générale, en 1974 (A/C.5/1601), qu'il avait fait sienne une recommandation du Service de gestion administrative tendant à déléguer, dans certains domaines de la gestion du personnel, une part plus importante de pouvoirs et de responsabilités à des départements et services du Siège et d'autres bureaux permanents, de manière à décentraliser davantage l'exercice des responsabilités en matière de gestion du personnel.

12. A sa 2324e séance, le 18 décembre 1974, l'Assemblée générale, sur la recommandation de la cinquième Commission, a autorisé le Secrétaire général à donner effet à sa proposition, sous réserve des observations du CCQAB, qui avait approuvé la stratégie du Secrétaire général « étant entendu qu'elle n'affaiblirait pas le contrôle général de l'autorité centrale »¹. Le Secrétaire général a donc énoncé, dans la circulaire ST/SGB/151 du 7 janvier 1976, certains principes en vertu desquels le pouvoir de prendre des décisions en application du Statut et du Règlement du personnel serait délégué à d'autres hauts fonctionnaires de l'Organisation. Des précisions concernant les habilitations nécessaires pour prendre des décisions en vertu des différentes dispositions du Règlement du personnel ont été publiées dans une instruction administrative (ST/AI/234), révisée et amendée par la suite. Autant que les inspecteurs aient pu s'en assurer, les versions de ces textes actuellement en vigueur sont les instructions administratives ST/AI/234/Rev.1 et ST/AI/234/Rev.1/Amend.1, modifiées par l'instruction ST/1999/1.

13. Cependant, ces documents ne rendent pas nécessairement compte de la situation actuelle dans son intégralité, car il arrive souvent qu'une délégation de pouvoirs fasse également l'objet d'autres documents, dont certains, par exemple les instructions ST/AI/388 sur le PNUCID et ST/AI/401 sur le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sont généralement disponibles. D'autres, notamment les textes concernant les pouvoirs délégués au Département des affaires sociales (DESA) et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour l'administration de la série 200 du Règlement du personnel, au Département des opérations de maintien de la paix pour certaines fonctions relevant de la série 200 et l'ensemble des fonctions relevant de la série 300 du Règlement du personnel, sont moins accessibles, comme il ressort de la note du Secrétaire général à l'Assemblée générale (A/54/257).

14. L'administration financière de l'Organisation est régie par le Règlement financier approuvé par l'Assemblée générale, lequel est à la base des Règles de gestion financière édictées par le Secrétaire général. La responsabilité générale de l'application des principes régissant les opérations financières de l'Organisation incombe au Contrôleur, qui désigne également les fonctionnaires des finances ayant des attributions financières importantes (règle 111.1). Les Règles de gestion financière définissent aussi les attributions respectives du Secrétaire général adjoint à la gestion, du Contrôleur, du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines et du Sous-Secrétaire général aux services généraux pour ce qui est de l'administration des dites Règles. En outre, elles définissent les attributions des chefs de département ou de bureau en ce qui concerne, par exemple, la présentation des propositions de dépense à inscrire au projet de budget-programme, ainsi que les attributions des agents certificateurs et ordonnateurs des dépenses qui exercent leurs fonctions en vertu de pouvoirs délégués par le Contrôleur.

15. En général, les chefs de l'administration des fonds et programmes de l'ONU ont reçu l'autorisation de nommer et d'administrer leur personnel et de gérer leurs ressources financières. Ils ont, à leur tour, délégué ce pouvoir à des cadres, souvent en leur confiant des responsabilités beaucoup plus larges qu'il n'était d'usage au Secrétariat. Tel est particulièrement le cas dans des organisations comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui ont des opérations extérieures de grande envergure et doivent réagir promptement à des situations d'urgence.

16. Le PAM, en particulier, s'est engagé, dans les années 90, dans un processus dynamique de décentralisation et de délégation de pouvoirs du Siège aux bureaux extérieurs, avec la création de neuf bureaux (pôles) régionaux. La décentralisation s'est accompagnée d'un plus large recours aux détachements d'agents des services d'appui technique dans des domaines comme le personnel, les finances, l'information, les achats et la conception des projets et/ou des programmes. Les directeurs de pays ont été autorisés à approuver des activités et des projets dans le cadre du programme de pays défini par le Conseil d'administration. Par exemple, ils sont autorisés, en vertu de ces nouveaux pouvoirs, à couvrir à concurrence de 200 000 dollars le coût des produits, alimentaires et autres, et des services de transport destinés à de

nouvelles opérations d'urgence. De nouvelles attributions décentralisées ont également été définies en matière de gestion des ressources humaines; le pouvoir des bureaux extérieurs quant à la définition du profil de leur personnel en a été considérablement renforcé, ainsi que leur faculté de choisir le personnel de projet autre que le personnel de base, et de recruter du personnel temporaire et des consultants.²

17. Le HCR a lui aussi entrepris, depuis 1995, un vaste projet visant à instaurer un nouveau système de gestion des opérations qui implique que des pouvoirs étendus, portant sur la gestion des ressources humaines et financières, soient délégués aux cadres à tous les niveaux au Siège et sur le terrain.. C'est ainsi que toutes les tâches de gestion et d'administration du personnel recruté sur place ont été transférées aux bureaux extérieurs, dont plusieurs ont été également autorisés à assurer leur propre traitement comptable et à conserver la documentation d'appui. Le chef de chaque bureau de pays reçoit désormais une ou plusieurs « lettres d'instructions » où sont également définis des « paramètres de flexibilité budgétaire ». Les cadres du siège et des bureaux extérieurs signent avec le Division de la gestion des ressources des « pactes » et des « contrats de responsabilisation » qui déterminent l'étendue et le contenu des pouvoirs qui leur sont attribués dans le domaine de la gestion des ressources humaines et de la comptabilité, ainsi que les obligations qui en découlent.

18. Pour sa part, l'UNICEF a autorisé ses bureaux régionaux, en vertu d'une délégation de pouvoirs, à examiner et approuver les programmes et les budgets des bureaux de pays. Les comités d'examen de programme et de budget, récemment créés, approuvent, au niveau régional, et dans les limites de l'enveloppe globale, les plans de gestion des programmes de pays, et ne les soumettent au siège qu'à des fins de synthèse.

III. LA RÉFORME DU SECRETARIAT ET LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS: MESURES PRISES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

19. Ce qui est nouveau, bien que la délégation de pouvoirs fasse déjà partie intégrante de la gestion et de l'administration du Secrétariat de l'ONU, de ses programmes et de ses fonds, c'est la proposition du Secrétaire général d'avoir plus largement recours à la délégation de pouvoirs et d'en faire un élément essentiel de la réforme du Secrétariat et des efforts entrepris pour améliorer les résultats et utiliser plus efficacement les ressources. Dans son rapport sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général a noté que l'exécution des programmes décidés était trop souvent entravée par la lourdeur des procédures et règles administratives, la gestion des ressources étant confiée à des administrateurs qui n'étaient nullement comptables de l'exécution des programmes.⁴

20. Il arrive en effet trop souvent que les services du personnel et des finances de bureaux hors siège exécutent et contrôlent, en partie ou en totalité, une opération administrative de routine pour voir ensuite les services centraux refaire et revérifier la même opération avant qu'une décision puisse intervenir. Une telle pratique est à l'origine de chevauchements dans le travail administratif et d'un gaspillage de ressources rares. Afin de remédier à cette déficience de l'Organisation, le Secrétaire général s'est engagé à prendre des dispositions pour déléguer le maximum de pouvoirs et de compétences aux responsables dans la gestion des ressources humaines et financières et les astreindre à répondre pleinement de leur gestion.⁵

21. Le Secrétaire général a développé ses idées dans son rapport suivant consacré à la réforme de la gestion des ressources humaines, en tirant largement parti des suggestions et des propositions d'une équipe spéciale sur la gestion des ressources humaines, qu'il avait constituée en janvier 1998. Dans ce rapport, le Secrétaire général a décrit un nouveau mode de gestion où « les cadres administreront la totalité des ressources mises à leur disposition », y compris le personnel, et géreront les programmes, les ressources financières, l'information et le changement⁶. Les directeurs de programme et les responsables opérationnels, a-t-il précisé, assumeront une autorité et des responsabilités accrues en matière de gestion des ressources humaines, dans le cadre de politiques clairement définies. On attendra des superviseurs qu'ils donnent à leurs subordonnés des orientations claires, qu'ils sachent les motiver et créer un esprit d'équipe et un climat de confiance, qu'ils les encadrent de manière à produire des résultats. Le Secrétaire général a repris cette idée avec force dans l'allocution qu'il a prononcée devant la cinquième Commission lors de la cinquante-

quatrième session de l'Assemblée générale, quand il a affirmé qu' il « fallait que les gestionnaires puissent gérer »⁷.

22. Il ressort clairement de ce qui précède que la proposition tendant à déléguer davantage de pouvoirs aux cadres dans le domaine de la gestion des ressources humaines et financières correspond à un objectif clair consistant à assurer une utilisation plus rationnelle et meilleure des ressources approuvées pour l'exécution des activités et programmes prescrits, de manière à améliorer la qualité et le volume des produits attendus.

23. Ce que préconise le Secrétaire général, ce n'est donc plus de déléguer des pouvoirs à l'encadrement pour des raisons d'opportunité, comme cela s'est toujours fait pour un certain nombre de procédures administratives. Il s'agit au contraire d'opérer un changement complet dans les mentalités et dans les conceptions mêmes qui sont à la base de la gestion du Secrétariat de l'ONU.

24. Dans un premier temps, les Etats Membres ont timidement approuvé cette initiative. L'Assemblée générale, au paragraphe 6, section II, de sa résolution 51/226 du 25 avril 1997 sur la gestion des ressources humaines, s'est félicitée de l'intention manifestée par le Secrétaire général de rationaliser les procédures administratives et d'éliminer les doubles emplois, dans l'administration des ressources humaines, en déléguant des pouvoirs aux directeurs de programme. Elle l'a néanmoins prié « de veiller, avant de déléguer ces pouvoirs, à ce que soient mis en place des mécanismes bien conçus de contrôle des obligations liées aux responsabilités, y compris les procédures nécessaires de suivi et de contrôle internes, ainsi que des programmes de formation ».

25. De manière générale, les Etats Membres, depuis que la question a été portée à leur attention pour la première fois, ont insisté sur la nécessité du contrôle central et prévenu qu'il ne pourrait y avoir de véritable délégation de pouvoirs tant que l'on n'aurait pas l'assurance que les cadres seraient tenus de rendre compte. En fait, leur intérêt pour la mise en place d'un système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité, affirmé dans la résolution 48/218A du 23 décembre 1993, où l'Assemblée générale faisait siennes les recommandations du Comité du programme et de la coordination, est antérieur aux propositions de réforme du Secrétaire général.

26. Aussi ambitieux que soient les changements annoncés dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme (A/51/950), les mesures effectivement prises au Secrétariat pour mettre en place un nouveau mode de gestion caractérisé par un recours accru à la délégation de pouvoirs et une entière responsabilisation ne semblent pas avoir encore une très grande portée. Les plus remarquables, ou tout au moins celles qui sont le plus souvent évoquées, sont les mesures énoncées dans un mémorandum, daté du 17 novembre 1998, que le Secrétaire général adjoint à la gestion a adressé à tous les chefs de département et de bureau, et où étaient énumérées un certain nombre de mesures, à mettre en œuvre à compter du 1^{er} décembre 1998, présentées comme « rapidement payantes » pour la réforme de la gestion des ressources humaines. Certaines de ces mesures « rapidement payantes » ont été ensuite reprises dans l'instruction administrative ST/AI/1999/1, et devaient prendre effet au 1^{er} février 1999.

27. Les questions visées dans l'instruction administrative, pour lesquelles les différents départements ou bureaux, au Siège ou hors Siège, n'avaient plus besoin d'en référer au Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH), concernaient la prorogation des contrats de durée déterminée, l'octroi d'un congé spécial et l'approbation des voyages pour congé dans les foyers, ainsi que le versement de la prime de rapatriement et d'une indemnité de fonctions. N'étaient pas mentionnés dans l'instruction, mais figuraient dans le mémorandum, l'octroi d'un échelon d'ancienneté aux agents des services généraux, les examens médicaux aux fins de recrutement et de changement d'affectation, l'approbation des dix premiers jours d'un congé de maladie (décisions qui étaient jusque-là une prérogative des départements du Siège mais relèvent désormais de la compétence de tous les bureaux hors Siège) et l'examen annuel des indemnités pour personne à charge⁸.

28. Dans le cadre d'un projet pilote lancé en octobre 1997, certains pouvoirs, dans le domaine de la gestion des ressources humaines, ont été délégués au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). L'élément le plus important de cette délégation de pouvoirs concernait les recrutements, les affectations et les promotions aux postes des classes P2 à P4. L'approbation de ces nominations ou promotions devait se faire sur la base de recommandations unanimes des directeurs de programme et des organes d'examen concernés, les cas litigieux étant renvoyés, pour décision, au Bureau de la gestion des ressources humaines. Les autres attributions visées dans la délégation de pouvoirs concernaient le classement des postes de la catégorie des services généraux, les licenciements amiables et les indemnités de fonctions. Certains transferts de compétences en matière de gestion financière étaient initialement prévus, mais ces plans initiaux n'ont jamais été appliqués (sauf pour les affaires relevant du Comité de contrôle du matériel) en raison des préoccupations exprimées par l'Assemblée générale qui s'est inquiétée d'éventuelles modifications des pratiques et procédures budgétaires.

29. En avril 1999, une équipe d'évaluation du Département de la gestion chargée de faire le point de l'exécution du projet pilote l'a jugé satisfaisant et bénéfique aussi bien pour la CEPALC que pour le BGRH, et estimé que le projet « n'avait pas eu d'incidences sur les pratiques et procédures budgétaires ». En particulier, l'équipe a constaté que la procédure prévue par le projet pilote pour pourvoir les postes vacants était plus courte que la procédure à suivre pour les postes soumis à l'approbation du Siège. L'équipe a également conclu que le Secrétaire exécutif avait exercé de manière prudente et appropriée les pouvoirs qui lui avaient été délégués et qu'il avait tenu dûment compte des principes et des directives énoncés dans le cadre du projet⁹. Cependant, les inspecteurs ont noté que le projet n'avait pas conduit, pour l'instant, à de nouvelles délégations de pouvoirs aux bureaux sous-régionaux de Mexico et de Port-of-Spain, contrairement à ce qui était prévu dans le cadre de la « réforme du système de gestion de la CEPALC »¹⁰.

30. Le Secrétaire général a lancé d'autres projets pilotes qui concernent essentiellement les services de conférence du Siège et de l'ONUV. D'après les renseignements communiqués au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) lors de l'examen du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, ces projets pilotes « ont été interrompus, les directeurs de programme ayant conclu qu'on ne pouvait guère en attendre des résultats utiles »¹¹.

31. Des arrangements administratifs spéciaux déléguant des pouvoirs étendus ont été conclus dans le cas d'entités de création récente, telles que la Commission spéciale des Nations Unies (CSNU) et la Commission d'indemnisation des Nations Unies (UNCC), et des organes de suivi des traités comme le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC) ou le Secrétariat de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification (UNCCD). Les inspecteurs n'ont pas entrepris d'études détaillées sur ces organes spéciaux, car ils constituent des cas particuliers, n'étant pas financés sur le budget de l'ONU et ne faisant pas partie du Secrétariat.

IV. UN SUCCES MITIGÉ

32. Il serait sans doute prématuré de tenter de dresser un bilan complet des initiatives qui viennent d'être décrites, mais les inspecteurs estiment néanmoins qu'il est dès maintenant possible de formuler quelques observations générales et de tirer d'importants enseignements. Ils ont constaté, en particulier, que certaines des mesures « rapidement payantes » annoncées à grand bruit par l'administration avaient déjà été abandonnées parce que difficilement réalisables dans la pratique, ou remises à une date ultérieure. L'application de la proposition tendant à autoriser les départements à procéder à l'examen des indemnités pour personne à charge, par exemple, a été renvoyée à une date indéterminée, au motif que les départements n'avaient ni le temps ni les compétences spéciales nécessaires pour procéder à cet examen.

33. En fait, cette situation est peut-être le signe d'une confusion persistante quant à la véritable nature de

la délégation de pouvoirs, car des mesures de décentralisation, qui consistent à transférer des tâches administratives de routine à l'intérieur du Secrétariat en les retirant au Département de la gestion pour les confier à des bureaux extérieurs ou techniques, ont été présentées comme une délégation de pouvoirs. En fait, les services communs – au siège ou ailleurs – s'acquitteraient de ces tâches dans de meilleures conditions de rentabilité.

34. Les inspecteurs ont donc constaté un certain mécontentement parmi les départements organiques, qui estiment que cette prétendue « délégation de pouvoirs » n'a parfois consisté qu'à « évacuer » des tâches de routine, sans transfert correspondant de ressources. De plus, certains cadres font observer que l'élément central d'une véritable délégation de pouvoirs, c'est l'idée que les pouvoirs et les responsabilités conférés doivent être à la mesure des obligations qui en découlent. Ils redoutent d'avoir à assumer, sous le couvert d'une délégation de pouvoirs, des responsabilités supplémentaires, sans disposer du pouvoir effectif nécessaire pour les exercer.

35. Dans d'autres cas, des cadres se sont vu confier des responsabilités nouvelles alors qu'ils n'avaient ni les instruments ni les ressources voulus. Cela semble particulièrement vrai pour les services administratifs des départements organiques du Siège. Bien que les fonctions des services administratifs aient fait l'objet d'une section d'une circulaire du Secrétaire général, la description de ces fonctions n'indique pas clairement la répartition des tâches entre les services administratifs, d'une part, et le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH), le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité (BPPBC) et le Bureau des services centraux d'appui, de l'autre¹².

36. La confusion qui prévaut actuellement a été signalée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) dans son quatrième rapport annuel. Dans la préface de ce rapport – publié il est vrai avant que certaines des mesures évoquées plus haut n'aient été annoncées – le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne a déclaré que, lors de ses déplacements dans d'autres lieux d'affectation, « il constate encore que les administrateurs ont du mal à faire la distinction entre les pouvoirs qui leur sont délégués et les fonctions qui demeurent la prérogative du Siège »¹³. Dans la préface du cinquième rapport annuel du Bureau des services de contrôle interne, le Secrétaire général adjoint a de nouveau constaté avec préoccupation que « l'obligation redditionnelle continue d'être une notion confuse et mal comprise et que la délégation de pouvoirs n'est pas encore exercée de façon efficace »¹⁴.

37. De manière générale, il semble que le Secrétariat n'ait recours à la délégation de pouvoirs que de façon ponctuelle et sans stratégie globale mûrement réfléchie, d'où un risque de confusion et d'apparentes contradictions. En particulier, certains ont relevé ce qui leur semblait être une contradiction entre les objectifs énoncés dans la réforme du Secrétaire général consistant, d'une part, à décentraliser le processus décisionnel sur les questions de fond et à déléguer davantage de pouvoirs et, d'autre part, à développer et renforcer les services administratifs communs. Ce n'est que récemment qu'il a été souligné, dans un rapport du BSCI, que la délégation de pouvoirs aux directeurs de programme et la décentralisation avec transfert des fonctions de suivi et d'élaboration des politiques à l'ONUG et à l'ONUV étaient en fait des facteurs d'une importance cruciale pour permettre aux services communs d'appui de s'acquitter plus efficacement et plus rapidement de leurs tâches¹⁵. Cependant, il n'a pas encore été fait de distinction claire entre les nouveaux pouvoirs conférés aux directeurs de programme et les fonctions de suivi renforcées confiées aux départements fournissant des services communs d'appui et d'administration en dehors du Siège. Pour éviter tout conflit éventuel, il faudrait que les pouvoirs de décision des premiers et des seconds soient définis avec davantage de transparence.

38. Etant donné la nature même de l'organisation et les caractéristiques propres à l'administration de ses ressources humaines et financières, plusieurs décisions administratives (par exemple le recrutement, la promotion ou le licenciement de fonctionnaires, les procédures disciplinaires, l'octroi de contrats, l'aliénation de biens, etc.) sont soumises à l'examen d'organes consultatifs dont les avis doivent être pris en considération avant qu'une décision définitive puisse intervenir. Les inspecteurs estiment qu'il pourrait être utile d'engager une réflexion d'ensemble sur les moyens les plus rentables, les plus efficaces et les plus

rapides d'atteindre les objectifs visés. La réforme de l'ONUDI, évoquée à la section V.A (par. 52), peut offrir un exemple intéressant à cet égard.

39. Dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines, le Secrétaire général a décrit, tels qu'il les conçoit, les objectifs des changements à opérer dans l'administration du personnel, objectifs qui comportent, entre autres choses, l'élaboration de directives pour la délégation systématique de pouvoirs aux responsables opérationnels (assortie de mesures destinées à assurer le suivi et le respect de l'obligation redevable), ainsi que la simplification du Règlement du personnel et la rationalisation des procédures administratives¹⁶.

40. En fait, des efforts considérables ont été déployés ces deux dernières années pour simplifier et mettre à jour le Règlement du personnel. Il a été constitué au Secrétariat une équipe spéciale chargée de rationaliser les règles et procédures, qui s'est réunie pendant plusieurs jours en avril 1999 afin de procéder à un examen systématique des règles et procédures de l'Organisation relatives au personnel, en se concentrant tout particulièrement sur les règles figurant dans de multiples textes administratifs – circulaires du Secrétaire général, instructions administratives, circulaires, instructions concernant le personnel, ou mémorandums internes. L'équipe est parvenue à la conclusion qu'il serait possible d'éliminer entre 30 et 40% de l'actuel manuel d'administration du personnel en abrogeant les documents périmés et en supprimant les textes superflus. Elle a également recommandé de revoir et de regrouper quelque 290 textes administratifs afin d'actualiser les règles et d'éliminer les chevauchements et les doubles emplois. A la suite des recommandations de l'équipe, le BSCI s'est engagé à simplifier les règles et procédures relatives au personnel et à les réunir, à la fin de 2000 au plus tard, dans un manuel d'administration du personnel plus court et plus maniable et accessible par des moyens électroniques¹⁷. Le Corps commun a reçu l'assurance que les travaux entrepris à cette fin étaient activement poursuivis et que la date prévue pour leur achèvement restait fixée à la fin de 2000.

41. Par conséquent, s'il semble que des progrès raisonnables ont été réalisés dans la poursuite des objectifs énoncés par le Secrétaire général, on ne voit pas encore clairement ce qui sera fait, sur le plan concret, pour élaborer les directives mentionnées ou mettre en place le système de responsabilisation sur lequel devrait s'appuyer le processus de la délégation de pouvoirs. Dans son rapport du 4 septembre 1998 sur la gestion des ressources humaines, le Secrétaire général a annoncé son intention d'étudier la possibilité de constituer un groupe qui serait chargé d'examiner les cas où des superviseurs ne se seraient pas acquittés convenablement des responsabilités qui leur auraient été déléguées et de lui recommander les sanctions à prendre (A/53/342, par. 30).

42. Bien que cette question n'ait pas encore fait l'objet d'une décision définitive figurant dans un texte administratif, les inspecteurs ont appris, premièrement, par une communication électronique adressée au personnel par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, qu'« un groupe de suivi des responsabilités » présidé par le secrétaire général était en voie de création et serait chargé de veiller à l'application des rapports de suivi du Département de la gestion et des recommandations des organes de contrôle ». De plus, dans son rapport à la cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale sur les « obligations liées aux responsabilités » (A/55/270), le Secrétaire général déclare, au paragraphe 41, que « afin de renforcer les contrôles aux échelons les plus élevés de l'Organisation, un mécanisme supplémentaire a été créé : le Groupe de suivi des responsabilités... ». Les inspecteurs insistent pour que la décision de créer le groupe de suivi des responsabilités soit annoncée en termes clairs et exhaustifs et expliquée aux fonctionnaires du Secrétariat dans un texte administratif approprié.

43. Les Etats Membres se sont inquiétés de la manière plus ou moins fragmentaire et désordonnée avec laquelle est abordé le problème de la délégation de pouvoirs. Dans sa résolution 53/221, en particulier, l'Assemblée générale a exprimé ses préoccupations en termes énergiques, estimant que la pratique des délégations de pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines se développait trop rapidement sans que soient prévus les garde-fou nécessaires. Tout en reconnaissant la nécessité de promouvoir la

responsabilisation des fonctionnaires à tous les niveaux, et le respect de l'obligation de rendre compte, elle a une fois encore prié le Secrétaire général de veiller à ce que soient mis en place, avant que des pouvoirs supplémentaires soient délégués aux cadres dans ce domaine, des mécanismes bien conçus de contrôle des obligations liées aux responsabilités, y compris les procédures indispensables de suivi et de contrôle internes. Elle a noté en outre avec préoccupation, dans la même résolution, que certaines instructions administratives relatives à la délégation de pouvoirs n'étaient pas conformes aux dispositions des décisions qu'elle avait adoptées, et souligné que toute délégation de pouvoirs devait respecter les dispositions de la Charte et des règlements et règles de l'Organisation.

44. Au paragraphe 168 de sa résolution A/54/249 du 23 décembre 1999, sur les questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, l'Assemblée générale a de nouveau demandé au Bureau de la gestion des ressources humaines de « s'attacher davantage à mettre en place un véritable système de responsabilité, et à améliorer le système d'administration de la justice, dans le cadre du processus de réforme de la gestion des ressources humaines ».

45. On retrouve l'écho de ces préoccupations dans les inquiétudes exprimées par les représentants du personnel qui craignent que le Secrétaire général ne soit déjà allé plus loin que les mécanismes actuels de responsabilisation ne le permettent et que les droits du personnel, consacrés par les règlements et règles applicables, ne soient pas suffisamment protégés contre des décisions arbitraires de l'encadrement. Le Comité de coordination des syndicats et associations des fonctionnaires internationaux du système des Nations Unies (CCASIP), par exemple, à propos de l'instruction administrative ST/AI/1999/1 dont il a été question plus haut, a fait part de sa profonde préoccupation quant au fait que les délégations de pouvoirs supplémentaires concernant l'administration du Règlement du personnel aient été décidées « sans que des mécanismes adéquats de responsabilisation soient mis en place et sans consultations entre le personnel et l'Administration au cours de la préparation de l'instruction administrative »¹⁸. Le CCASIP a prié le Secrétaire général de suspendre l'application de l'instruction administrative et de différer toute nouvelle délégation de pouvoirs jusqu'à ce que soient mis en place des mécanismes de responsabilisation concrets et efficaces assurant la cohérence, l'équité et la transparence du processus décisionnel.

46. Le Conseil du Personnel du Siège de l'ONU avait déjà exprimé sa consternation et son inquiétude devant l'insuffisance des consultations entre le personnel et l'administration lors de la préparation et de l'examen de cette circulaire administrative¹⁹. Il a en outre demandé que toute décision concernant de nouvelles délégations de pouvoirs aux directeurs de programme soit suspendue jusqu'à ce que soit constitué un système transparent et vérifiable de responsabilisation.

47. Tout en se félicitant de la plupart des mesures annoncées dans l'instruction administrative ST/AI/1999/1, qu'ils considèrent comme des mesures positives, bien qu'assez timides, allant dans la bonne direction, les inspecteurs estiment que la communication et les consultations avec le personnel doivent faire l'objet d'efforts plus systématiques, pour que ces mesures soient mieux comprises des fonctionnaires et bénéficient de leur soutien.

48. Les inspecteurs ont pris note des efforts entrepris à cet égard par le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) (par exemple, avec la publication d'un bulletin bimestriel informant le personnel des principales décisions intéressant la gestion des ressources humaines) et par la Vice-Secrétaire générale qui a organisé, en 1998 et 1999, dans tous les lieux d'affectation importants, une série de « rencontres face à face » où elle s'est appliquée à apaiser les craintes manifestées par le personnel au sujet de la délégation de pouvoirs.

49. Cependant, les doutes persistants exprimés par les représentants du personnel soulignent la nécessité de poursuivre cet effort d'information, et avant tout, de mettre en place un cadre solide et général de responsabilisation (voir plus loin, chapitre V). L'administration devra, dans la plus large mesure possible, tenir compte des vues et suggestions du personnel en veillant à ce que les droits des fonctionnaires soient

respectés et en s'attachant à accroître leur confiance. Elle doit améliorer la présentation de ses arguments en faveur de la délégation de pouvoirs en adoptant une démarche réfléchie, convaincante, participative et systématique.

V. VERS UN SYSTEME GENERAL DE DELEGATION DE POUVOIRS, D'AUTONOIME ET DE RESPONSABILISATION

50. De leur analyse des efforts entrepris à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres organisations du système, les inspecteurs ont tiré un certain nombre d'enseignements au sujet des conditions dont dépend la réussite d'un processus de délégation de pouvoirs. Ces conditions sont notamment les suivantes :

- L'adoption d'un mode d'approche systématique pour bien cerner les domaines où une délégation de pouvoirs est possible;
- L'instauration d'une culture de clarté, de transparence et de communication;
- La nécessité de fournir aux cadres les ressources et les moyens dont ils ont besoin pour exercer les pouvoirs qui leur ont été délégués, y compris des services d'appui appropriés; et
- La mise en place d'un système de responsabilisation, y compris des procédures de suivi appropriées.

A. Adopter un mode d'approche systématique

51. En premier lieu, le Secrétaire général devra mettre au point un plan d'action global, et il faudra prendre une décision de principe sur les domaines de responsabilité où l'autorité administrative devra rester entre les mains de l'administration centrale, et sur ceux où l'autorité peut être déléguée afin de promouvoir un système de gestion plus efficace. Les inspecteurs sont persuadés, en particulier, que des fonctions comme la définition des grandes orientations de politique, le suivi et le contrôle entrent dans la première catégorie. La stratégie devrait reposer sur les principes suivants :

a) La délégation de pouvoirs et la responsabilisation constituent une chaîne verticale. Le Secrétaire général délègue des pouvoirs et des compétences aux chefs de département et de bureau pour l'exécution des programmes, mais il demeure responsable en dernier ressort. A leur tour, les chefs de département et de bureau auxquels des pouvoirs sont délégués restent comptables de leurs actes devant le Secrétaire général, même s'ils peuvent eux aussi déléguer des pouvoirs. Délégation de pouvoirs et responsabilisation font donc partie intégrante de toute fonction, à tous les niveaux. L'étendue et le contenu de la responsabilité peuvent varier considérablement aux différents échelons de l'Organisation : un chef de département sera responsable de la gestion de montants et d'effectifs importants, et d'objectifs opérationnels importants; un superviseur n'aura peut-être à rendre compte que du travail d'un personnel très restreint, et de l'exécution de tâches très limitées. Néanmoins, les uns et les autres sont également responsables de la réalisation rapide, efficiente et efficace de leurs objectifs, et de la bonne gestion des ressources mises à leur disposition pour leur permettre de les atteindre. A condition qu'il n'y ait pas de rupture dans la chaîne verticale, la délégation de pouvoirs peut fonctionner, et la responsabilité peut s'exercer, car elle peut être localisée en suivant – de haut en bas ou inversement – les filières hiérarchiques du secrétariat. Plus les lignes d'autorité et de responsabilité sont diffuses, plus il est difficile de déléguer des pouvoirs et d'exiger des comptes. Il s'ensuit que les mécanismes de responsabilisation les plus efficaces sont ceux qui font partie intégrante de la structure de gestion opérationnelle.

b) Les pouvoirs délégués devraient correspondre à des responsabilités fonctionnelles, afin que ceux qui ont les informations et les connaissances et la responsabilité des résultats aient les moyens d'agir en conséquence.

c) La délégation de pouvoirs et la responsabilisation doivent d'abord viser à mettre chaque fonctionnaire à même de travailler efficacement, et à rendre chaque fonctionnaire personnellement comptable de ses actes. S'il peut y avoir des cas où la délégation de pouvoirs est une délégation

« générique », les pouvoirs étant délégués à des départements ou à des bureaux, le pouvoir d'exercer certaines activités et d'accomplir certaines tâches et les obligations qui découlent de ces responsabilités ne peuvent être conférés qu'à des individus, pas à des structures. Comme le Secrétaire général l'a noté au paragraphe 2 de son rapport intitulé « Obligations liées aux responsabilités » (A/55/270), « ...les responsabilités, le pouvoir et les obligations qui y sont liées sont des éléments qui se retrouvent à chaque maillon de la chaîne hiérarchique qui descend du Secrétaire général jusqu'au simple fonctionnaire en passant par tous les niveaux de l'encadrement ». Il s'ensuit que chaque fonctionnaire, outre qu'il doit s'acquitter des tâches attachées à ses fonctions, doit aussi répondre aux attentes définies dans son programme de travail et à celles qui découlent des obligations générales d'un fonctionnaire international. A cet égard, il convient de rappeler qu'un fonctionnaire qui assume les fonctions de son prédécesseur n'hérite pas automatiquement des pouvoirs qui avaient été délégués à ce dernier. Les inspecteurs ont noté qu'il y avait eu dans le passé des cas où la transmission de pouvoirs financiers était considérée comme une sorte de droit héréditaire, et ils se félicitent des mesures prises récemment par le Contrôleur pour remédier à cette situation. Ils notent également que le Secrétaire général, au paragraphe 17 du document cité, a donné l'assurance que « au besoin, l'étendue des pouvoirs d'un fonctionnaire peut être réduite ou ses pouvoirs peuvent lui être retirés complètement ».

52. Les inspecteurs tiennent à signaler les efforts déployés par le Directeur général de l'ONUDI pour élaborer un « plan de travail » qui permette à son organisation d'adapter ses fonctions et ses priorités aux réalités d'un environnement mondial en pleine évolution tout en réformant ses structures institutionnelles. La nouvelle structure, alignée sur la stratégie et les objectifs d'ensemble de l'ONUDI, est issue du « plan de travail » et repose sur les principes suivants :

- Redéploiement des ressources et du personnel de la catégorie des administrateurs;
- Mécanismes appropriés de délégation de pouvoirs et de responsabilisation. Par exemple, la délégation de pouvoirs financiers à des bureaux extérieurs et de pouvoirs financiers pour des activités fonctionnelles est appuyée par une réglementation où le processus d'autorisation des engagements de dépenses repose sur le principe du contrôle financier décentralisé, le titulaire d'un compte budgétaire étant personnellement comptable de sa gestion;
- Décentralisation des activités, formulation précise des principales fonctions et activités des bureaux extérieurs;
- Rationalisation du réseau de comités afin de supprimer ceux dont le mandat est arrivé à expiration ou empiète sur des pouvoirs récemment délégués.

53. Le Programme alimentaire mondial, pour sa part, a entrepris ces dernières années une profonde réforme de ses structures institutionnelles et de ses programmes, déjà évoquée en partie au chapitre II du présent rapport. C'est ainsi qu'a été formulé un « mandat du PAM », accompagné d'une stratégie financière à long terme. La délégation de plus larges pouvoirs aux cadres des services du Siège, mais aussi et surtout aux cadres des bureaux extérieurs, a été désignée comme objectif stratégique. Un nouveau système de gestion des ressources humaines privilégiant la délégation de pouvoirs a donc été élaboré et mis en œuvre, accompagné d'un « diagramme des délégations de pouvoirs » indiquant toutes les délégations de pouvoirs accordées et les sections pertinentes du Manuel FAO/PAM et du Règlement du personnel de la FAO (applicable au PAM), ainsi que les noms des délégataires. Les inspecteurs ont appris qu'une révision du diagramme des délégations de pouvoirs était en cours, de manière à tenir compte de la décentralisation des bureaux régionaux, du recours aux délégations de pouvoirs en matière de recrutement et de l'adoption des nouvelles politiques et procédures applicables à la gestion des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et de rang supérieur recrutés au niveau international, suite à l'introduction de la nouvelle formule d'engagement de durée indéterminée.

54. Bien que les modes d'approche adoptés par le PAM et l'ONUDI ne soient peut-être pas entièrement applicables à l'Organisation des Nations Unies, leur caractère holistique pourrait avoir valeur d'exemple. Les inspecteurs voudraient aussi rappeler l'étude approfondie et très fortement argumentée établie il y a six ans par le Secrétariat, où figurait déjà une analyse exhaustive des conditions et des composantes d'un système

transparent et efficace d'obligations liées aux responsabilités²⁰. En particulier, l'annexe II de ce document (reprise en substance dans l'annexe II du rapport du Secrétaire général intitulé « Obligations liées aux responsabilités » (A/55/270) donne une idée très claire de la chaîne de décisions interdépendantes mise en jeu par les processus consistant à assigner des fonctions, à déléguer des pouvoirs et à assurer le respect des obligations découlant des responsabilités. Le rapport de 1994, ainsi que les exemples évoqués plus haut, montre clairement la nécessité de développer à l'Organisation des Nations Unies un cadre général de suivi des résultats et de responsabilisation, au niveau tant des individus que des programmes, comme les Etats membres l'ont demandé il y a plus de six ans. Les inspecteurs constatent, à la lecture du rapport de 1994 et des rapports plus récents, que le système de contrôle des obligations liées aux responsabilités ne sera pas limité aux fonctionnaires supérieurs, mais devrait en fait déterminer la conduite de tout le personnel du Secrétariat. Ils sont persuadés que des mesures prises dans les trois domaines énumérés dans les paragraphes qui suivent pourraient offrir des bases solides pour la mise en place d'un tel système.

(→ Recommandation 1)

B. Instaurer une culture de clarté, de transparence et de communication

55. Comme on l'a vu au chapitre II du présent rapport, la délégation de pouvoirs va des Etats Membres (Charte des Nations Unies) à l'Assemblée générale et au Secrétaire général, lequel délègue à son tour ses pouvoirs aux fonctionnaires du Secrétariat afin de s'acquitter de son mandat. L'exercice de l'autorité repose donc sur une cascade d'actes de délégation qui devraient tous faire l'objet d'un examen systématique afin de s'assurer qu'ils sont clairement formulés et compatibles avec les règlements et règles en vigueur de l'ONU, ainsi qu'avec les principes arrêtés par les organes délibérants. Toute incompatibilité, contradiction, confusion ou lacune dans la chaîne des délégations de pouvoirs devrait être rectifiée.

56. Il est évident que les directives définies par l'Assemblée générale à l'intention du Secrétaire général devraient être elles-mêmes transparentes et dépourvues de toute ambiguïté, afin d'éviter toute confusion dans leur interprétation par le Secrétariat.

57. Des pouvoirs administratifs et fonctionnels sont délégués par le Secrétaire général à d'autres fonctionnaires par le biais de circulaires du Secrétaire général (série ST/SGB). La circulaire ST/SGB/1997/1, du 28 mai 1997, intitulée « Modalités de promulgation des textes administratifs », définit clairement les questions qui nécessitent la publication de circulaires du Secrétaire général, et celles qui doivent faire l'objet d'instructions administratives (série ST/AI). Ces dernières doivent être approuvées par le Secrétaire général adjoint à la gestion ou par tout autre fonctionnaire spécifiquement autorisé. Il est clairement précisé dans la circulaire ST/SGB/1997/1 que les règles, politiques ou procédures faisant l'objet d'une application générale ne peuvent être instituées que par des circulaires du Secrétaire général et des instructions administratives dûment promulguées.

58. Les questions nécessitant la publication de circulaires du Secrétaire général sont notamment les suivantes :

- a) Promulgation de textes relatifs à l'application des statuts, règlements, résolutions et décisions adoptés par l'Assemblée générale, notamment :
 - i) Promulgation d'articles du Règlement financier et de dispositions des Règles de gestion financière, et publication du texte complet du Règlement et des Règles;
 - ii) Promulgation d'articles du Statut et de dispositions du Règlement du personnel, et publication du texte complet du Statut et du Règlement;
 - iii) Promulgation d'articles et de dispositions du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, et publication du texte complet du Règlement;

- b) Promulgation des règlements et règles éventuellement requis pour l'application des résolutions et décisions adoptées par le Conseil de sécurité;
- c) Organisation du Secrétariat.

59. Les instructions administratives, pour leur part, ont pour but de définir les procédures et modalités à suivre pour l'application du Règlement financier et des Règles de gestion financière, du Statut et du Règlement du personnel ou des bulletins du Secrétaire général. Des textes administratifs de rang inférieur, les circulaires sont publiés en vertu de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1997/2, pour présenter des informations d'ordre général, ou des explications concernant les règles, politiques et procédures en vigueur, ainsi que des annonces sur des questions à caractère exceptionnel ou temporaire. Les circulaires ne doivent pas servir à promulguer de nouvelles règles, politiques ou procédures.

60. Ces principes clairs qui doivent régir la publication des textes administratifs ne sont pas toujours respectés. Tout en reconnaissant que la révision des anciens (antérieurs à juin 1997) textes administratifs est une tâche difficile et une entreprise de longue haleine, les inspecteurs ont noté des cas où des circulaires publiées après juin 1997 ne respectaient pas les règles prescrites, ou des cas où des procédures ayant force obligatoire étaient annoncées par d'autres moyens que les moyens prescrits.

61. Il faut s'efforcer d'introduire davantage de clarté dans les règles, et dans tous les textes administratifs, qui guident les cadres dans leur travail quotidien pour la gestion des ressources humaines et financières dont ils ont la charge. La complexité du texte des dispositions finales de la circulaire ST/AI/1999/1, qui renvoie à des documents souvent impossibles à obtenir et dont l'interprétation nécessite des recherches supplémentaires de la part des utilisateurs, montre clairement que les instructions publiées par le Secrétariat doivent être rédigées en termes simples et directs. Les efforts en cours pour rationaliser les procédures, qui sont décrits au chapitre IV, doivent donc être accélérés et, si nécessaire, le Secrétariat devrait proposer à l'Assemblée générale des révisions appropriées des règlements et des règles.

(→ Recommandations 2 et 3)

62. En ce qui concerne les Règles de gestion financière, la version actuelle figure dans le document ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985) et dans un amendement publié le 30 septembre 1998 sous la cote ST/SGB/1998/15, modifiant la règle relative au Comité de contrôle du matériel. Les inspecteurs ont relevé un certain nombre d'incohérences, voire de contradictions, dans le contenu des règles, et entre certaines règles et une autre circulaire du Secrétaire général.

63. Plus précisément, en vertu des Règles de gestion financière, un certain nombre de fonctions sont confiées directement au Contrôleur, par exemple, en ce qui concerne les demandes de versement des contributions et des avances, adressées aux Etats Membres et aux Etats non Membres (règles 105.6 et 105.8), et la réception, le dépôt et le placement des fonds, y compris les placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPNU) (règles 109.1 et 109.2). Cependant, d'après le document ST/SBG/1997/11, concernant l'organisation du Département de la gestion, les questions relatives aux contributions versées par les Etats Membres, la réception et la bonne garde des fonds et les mesures à prendre pour « accroître le rendement des fonds gérés par l'ONU » font partie des attributions de fonctionnaires qui rendent directement compte au Secrétaire général adjoint à la gestion. Les placements de la Caisse commune des pensions, bien qu'ils ne soient pas mentionnés dans le document SGB précité, relèvent d'un service de gestion des placements responsable devant le Secrétaire général adjoint à la gestion.

64. D'autres incohérences ont été relevées. Par exemple, aux termes de sa décision 50/472 du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale a décidé de modifier les articles 2.1 et 11.4 du Règlement financier qui concernent le cycle budgétaire des opérations de maintien de la paix. Ni le texte révisé du Règlement, ni

la révision attendue de l'article 111.4, annoncée au paragraphe 3 du rapport du Secrétaire général sur cette question (A/50/787), n'ont été publiés, comme il eût été normal, dans une circulaire du Secrétaire général.

65. La situation est la même pour les amendements approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 52/212 B, en date du 31 mars 1998, qui concerne « le mandat additionnel régissant la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies », mandat qui fait partie intégrante du Règlement financier. A cet égard, il convient de noter que l'Assemblée générale, dans la même résolution, a également approuvé, avec certaines réserves, les recommandations du Comité des commissaires aux comptes (A/52/753, annexe, par. 6 et 7) concernant la divulgation de l'identité des fonctionnaires qui doivent être tenus responsables de l'application des recommandations du Comité, ainsi que la question des sanctions à imposer au cas où la non-application des recommandations serait imputable à la négligence et à la mauvaise gestion du ou des fonctionnaires responsables. La résolution de l'Assemblée générale est au cœur des problèmes de la délégation de pouvoirs et des obligations liées aux responsabilités, et son contenu devrait être porté à la connaissance de tous les fonctionnaires du Secrétariat, au moyen de circulaires administratives appropriées, et plus particulièrement à l'attention des chefs de département et/ou des directeurs de programme, qui sont directement concernés.

66. Les inspecteurs ne peuvent que déplorer le laxisme et le manque de clarté et de transparence qui ont caractérisé, comme il a été rappelé plus haut, la formulation des textes administratifs et l'application des politiques. La version actuelle des Règles de gestion financière remonte à 1985 et n'a pas été révisée pour tenir compte des changements dont les politiques et les pratiques ont fait l'objet depuis. Malgré les assurances données par le Secrétaire général dans son rapport du 5 août 1994 (A/C.5/49/1, par. 24), où il est dit qu'une révision du Règlement financier et des Règles de gestion financière était en cours et qu'un texte révisé serait présentée à l'Assemblée générale, pour examen, à sa cinquante-huitième session, cela n'a pas été fait. Les inspecteurs prennent note des assurances renouvelées du Secrétaire général, figurant dans son rapport intitulé « Obligations liées aux responsabilités » (A/55/270, par. 9), selon lesquelles « le Règlement financier et les Règles de gestion financière sont actuellement à l'examen ».

67. Il semble indispensable, pour instaurer un climat de discipline et d'ordre administratif, que les documents de base, qui guident en fait le fonctionnement du Secrétariat, soient clairs, dépourvus de toute ambiguïté et à jour. Autoriser des dérogations aux textes de base – aussi bien intentionnées soient-elles – sans publier de révisions, favorise un climat de laxisme et de mépris des règles, qui pourrait avoir de sérieuses répercussions.

68. De même, il est indispensable de respecter les modalités de promulgation des textes administratifs (ST/SGB/1997/1), à la fois pour garantir que les procédures et les instructions soient formulées en termes clairs et pour éviter toute contradiction entre différents textes. A cet égard, la publication de dispositions administratives ayant force obligatoire devrait se faire exclusivement selon les modalités prescrites, à savoir, sous forme de circulaires du Secrétaire général ou d'instructions administratives. Les modifications ou annulations de textes administratifs devraient être annoncées au moyen d'un autre texte administratif de même niveau ou de niveau supérieur.

(→ Recommandation 4)

69. Cependant, comme la pratique l'a montré, le fonctionnement de la délégation de pouvoirs et d'un système transparent et efficace d'obligations liées aux responsabilités implique davantage qu'une révision des règlements, règles et procédures applicables et qu'un transfert des pouvoirs de décision opéré par décret. L'action menée en permanence pour promouvoir une nouvelle culture de confiance et de communication a un rôle capital à jouer dans la mise en place du système. Les caractéristiques de cette nouvelle culture peuvent se définir comme suit :

- Focalisation sur l'individu : les individus devraient être mis à l'épreuve et encouragés, il faudrait leur donner la possibilité d'agir et d'user de leur jugement. Il devrait être clairement compris qu'une

efficacité accrue est le fruit des efforts d'individus motivés, et non le produit de systèmes fondés sur la contrainte;

- La direction ne devrait pas être autoritaire ou coercitive mais, dans la plus large mesure possible, participative;
- Une orientation privilégiant les produits plutôt qu'une orientation axée sur les processus ou les procédures²⁰.

70. Ce qui fait l'importance de cette culture, c'est qu'elle reconnaît que la responsabilité, l'autorité, l'obligation de répondre de ses actes et l'acceptation de cette obligation sont des éléments interactifs et inextricablement liés; et que c'est l'interdépendance effective de ces éléments qui permettra à l'Organisation d'atteindre à l'excellence dans sa gestion. Pour y parvenir, des attitudes et des habitudes bureaucratiques profondément ancrées doivent changer sous l'impulsion de la direction et grâce à la formation. Il faudrait éviter les connotations négatives ou répressives souvent associées aux notions d'autorité et de responsabilisation et mettre au contraire l'accent sur les aspects positifs de la délégation de pouvoirs et de la responsabilité, y compris dans une optique d'organisation des carrières et d'autonomie accrue.

(→ Recommandation 5)

71. Plusieurs organisations ont pris des initiatives pour stimuler ce changement de mentalité. Le « Plan de travail concernant le rôle et les fonctions futurs de l'ONUDI », dont il a été question plus haut, a été complété par un nouveau système d'organisation des carrières. L'Administrateur du PNUD, pour sa part, a publié une « Charte 2001 pour le PNUD » afin de définir les objectifs du Bureau de la planification et de la gestion des ressources. L'innovation consiste à formuler des objectifs détaillés correspondant aux objectifs stratégiques du PNUD. La « Charte 2001 pour le PNUD » définit pour chaque objectif des indicateurs de résultat assortis de critères appropriés. Ces objectifs seront ensuite incorporés aux plans de travail annuels des différentes unités du Programme et deviendront partie intégrante des plans d'activité professionnelle individuels. Chaque fonctionnaire est ainsi mieux à même de comprendre la contribution qu'il peut personnellement apporter à l'exécution du mandat général de l'organisation. Le HCR, dans le cadre d'initiatives de grande envergure pour le changement, a introduit la formule dite des « contrats de responsabilisation », qui définissent les conditions à remplir et précisent les attributions et les rôles respectifs de toutes les parties appelées à intervenir à la suite d'une délégation de pouvoirs financiers.

72. Au HCR, il a été signé un « Pacte » définissant les attributions et les rôles respectifs de toutes les personnes concernées lorsque des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines ont été déléguées à l'échelon de la gestion opérationnelle. Dans le cadre de ce « Pacte », la Division de la gestion des ressources du HCR s'engage à fournir :

- Aux représentants du HCR, une formation à la gestion des ressources humaines qui mette en lumière les conséquences, pour leur travail de gestion, d'une délégation de pouvoirs dans le domaine des ressources humaines;
- Aux administrateurs appelés à exercer les fonctions transférées en vertu d'une délégation de pouvoirs, une formation pratique à la gestion des ressources humaines;
- Un manuel du personnel complet traitant de tous les aspects des pouvoirs délégués dans le domaine des ressources humaines.

73. Des efforts de formation analogues seront nécessaires à l'ONU pour assurer que les fonctionnaires, à tous les niveaux, possèdent les compétences requises, car l'autonomie résultant d'une délégation de pouvoirs ne s'acquiert pas naturellement. En fait, pour beaucoup de gens, il est plus facile de gérer ou de travailler

dans un système étroitement contrôlé que dans un environnement qui accorde au personnel, plus spécialement aux cadres, un certain degré de liberté.

74. Les inspecteurs ont pris note des efforts entrepris ces dernières années par le Secrétariat de l'ONU pour former les superviseurs à la « gestion des personnes » et initier tant les subordonnés que les cadres aux techniques de règlement des conflits. Les différents programmes de formation des superviseurs et des cadres sont décrits en détail aux paragraphes 20 à 22 du rapport du Secrétaire général intitulé « Obligations liées aux responsabilités » (A/55/270). Le Corps commun sait aussi que, dans l'action menée pour changer la culture institutionnelle et renforcer le potentiel de ressources humaines, l'ONU s'est engagé dans un processus participatif visant à définir les valeurs institutionnelles clés, les compétences de base et les savoir-faire gestionnaires, que les programmes de perfectionnement du personnel sont revus et que de nouveaux programmes sont en cours d'élaboration afin de renforcer et de développer ces compétences et savoir-faire. Les inspecteurs estiment qu'il est important de poursuivre ces efforts et de les compléter par des programmes visant à mieux informer le personnel de ses droits et de ses devoirs. De tels programmes devraient faire partie intégrante de la mise au courant lors de l'entrée en fonctions. De plus, une attention accrue doit être accordée aux savoir-faire gestionnaires lors du processus du recrutement. Ces investissements dans la formation entraîneront des dépenses que l'Organisation devrait budgétiser.

C. Assurer l'autonomie et le suivi des cadres

75. Les inspecteurs approuvent l'idée que ce qui peut être délégué devrait l'être. Cependant, le pouvoir délégué doit être très clairement défini, comme dans un contrat, et peut nécessiter l'établissement d'une lettre ou d'un document officiel spécifique attribuant des pouvoirs et des responsabilités à des fonctionnaires nommément désignés. Les rôles et les attributions doivent être délimités avec une totale clarté afin d'éviter toute confusion quant aux responsabilités.

76. C'est là un aspect particulièrement important au moment où le Secrétariat passe par de profondes transformations. Il faut que les fonctionnaires sachent sans ambiguïté ce qui doit être fait et ce qu'on attend d'eux. Tout ordre de délégation doit, au minimum, comporter les éléments suivants :

- a) Citation de la source originale du pouvoir;
- b) Description du pouvoir qui doit être délégué, assortie d'objectifs clairs et cohérents;
- c) Toute restriction imposée aux pouvoirs délégués, y compris toute restriction à la délégation secondaire de pouvoirs;
- d) Indication, le cas échéant, de toute délégation de pouvoirs antérieure qui aurait été modifiée ou annulée;
- e) Date à laquelle la délégation doit prendre effet et indication de sa durée;
- f) Indication détaillée des rapports à présenter en vertu de l'obligation de faire rapport découlant de la délégation de pouvoirs, afin d'assurer un suivi approprié (volume, fréquence des rapports et autres précisions, en particulier en ce qui concerne les relations entre les bureaux extérieurs et le Siège).

77. Tous les instruments relatifs à la délégation de pouvoirs devraient être examinés, afin de s'assurer de leur clarté et de leur compatibilité avec les politiques, règlements et règles en vigueur à l'ONU, et plus spécialement de déterminer si d'autres délégations de pouvoirs sont possibles. Il est clair que tout pouvoir délégué peut être modifié et/ou retiré.

(→ Recommandation 6)

78. De manière générale, en cas de délégation de pouvoirs aux cadres, le succès dépendra beaucoup de l'efficacité des fonctions d'appui (finances et gestion des ressources humaines, achats, gestion des bâtiments, technologie de l'information, etc.) assurées soit sous leur autorité directe, soit par des services « communs » dans les lieux d'affectation où il existe plus d'un service organique. La fourniture d'un appui efficace sous forme de services administratifs aidera les gestionnaires dotés de moyens d'intervention accrus à exercer leur autorité dans l'exécution des plans de travail et l'administration de leur unité. Il faut aussi qu'ils puissent, en cas de besoin, obtenir, des conseils complémentaires sur l'application et l'interprétation correctes des règlements, règles et instructions administratifs applicables dans le domaine des finances, du personnel et de la planification des programmes. Les inspecteurs estiment que la création, au Bureau de la gestion des ressources humaines, d'un service d'assistance ou d'aide aux usagers qui serait chargé de donner des renseignements de cette nature contribuerait beaucoup à renforcer les savoir-faire gestionnaires et le système de responsabilisation. Des services analogues de conseil devraient être prévus pour aider les cadres à exercer les pouvoirs de gestion financière qui leur ont été délégués. A cet égard, les inspecteurs tiennent à saluer comme un exemple de bonne pratique la décision du HCR de créer des postes de gestionnaire principal des ressources appelé à fournir ce type d'assistance.

79. On pourrait penser qu'une délégation de pouvoirs équilibrée aux directeurs de programme devrait conférer un pouvoir décisionnel approprié aux fonctionnaires responsables de l'exécution des programmes de travail prescrits et réduire au minimum de longues procédures bureaucratiques. Cet objectif est réalisable à condition que les cadres connaissent à fond les politiques applicables en la matière dans l'ensemble de l'Organisation, telles qu'elles ont été définies par l'Assemblée générale. Sinon, il faut qu'ils puissent bénéficier des compétences de leurs propres services administratifs ou de services administratifs d'appui « communs », ainsi que des conseils fournis par les services de l'administration centrale.

(→ Recommandation 7)

80. En fait, comme l'a fait observer le Directeur exécutif du PAM, quand les cadres assument davantage de responsabilités et d'obligations liées à ces responsabilités, le rôle des fonctions d'appui évolue nécessairement : il s'agit moins d'exercer un contrôle que d'aider les gestionnaires à gérer. C'est un point particulièrement crucial au Secrétariat de l'ONU, qui compte d'importants bureaux hors siège, où les services administratifs communs fournis aux unités fonctionnelles sont assurés, à des degrés divers, par une unité « centrale » (à chaque lieu d'affectation). Des efforts s'imposent pour opérer un changement de mentalité et obtenir que ceux qui fournissent des services administratifs ne confondent pas leur rôle d'appui avec l'exercice d'un pouvoir décisionnel, fonction qui devrait être l'apanage du chef du service organique..

81. Les cadres, aussi bien au Siège que sur le terrain, doivent avoir immédiatement et à tout moment accès aux informations nécessaires. Le développement du SIG devrait être très utile à cet égard, une fois que les contraintes et les difficultés actuelles auront été surmontées. La mise en œuvre du SIG s'est certainement traduite par une plus grande facilité d'accès à l'information et par des procédures administratives plus précises. Cependant, bon nombre de bureaux ont regretté que le fonctionnement médiocre du système, ses temps de réponse trop longs, son aptitude limitée à fournir des statistiques sur la charge de travail – base des indicateurs de résultat – et le démarrage tardif de ses différentes phases n'aient pas encore permis de réaliser les gains d'efficacité initialement attendus. De plus, les inspecteurs ont le sentiment que le Secrétariat n'a pas encore tiré tout le parti possible des possibilités offertes par l'Intranet pour rendre l'information de caractère général largement accessible dans un format attractif pour l'utilisateur.

(→ Recommandation 8)

82. Concernant la question du suivi, comme il a été rappelé aux paragraphes 24, 43 et 44, l'une des préoccupations de l'Assemblée générale, quand elle a examiné la question de la délégation de pouvoirs sous

ses différents aspects, a toujours été la nécessité d'assurer le contrôle central de l'application des principes généraux définis par elle au sujet des ressources financières et humaines. Il est indispensable que les services centraux conservent une capacité permanente de suivi qui leur permette d'évaluer les progrès et de détecter les éventuelles déficiences. L'ampleur du suivi et les obligations en matière d'établissement des rapports devraient être à la mesure de l'autorité conférée par la délégation de pouvoirs.

83. Une telle capacité de suivi dépend des possibilités d'accès à des technologies et à des systèmes d'information appropriés, et de la coopération des mécanismes de contrôle pertinents. Comme le Comité consultatif sur les questions administratives (CCQA) l'a noté sur la page de son site Internet consacrée au renforcement des procédures financières, les opérations comptables gagnent en efficacité avec la mise en place de systèmes automatisés auxquels sont incorporés des processus de validation qui réduisent les erreurs au minimum lors de l'introduction des données. Les systèmes améliorés de gestion intégrée fournissent des informations plus à jour et plus exactes sur les coûts et des renseignements plus précis sur les ressources disponibles, ce qui permet d'éviter de dépenser sans intention délibérée des montants supérieurs aux allocations de crédit. Les cadres ont aussi une plus grande latitude pour redéployer les ressources et peuvent plus facilement répondre à des besoins mouvants, tout en restant dans les limites de l'enveloppe budgétaire globale.

84. De même, la technologie de l'information faciliterait la communication régulière de renseignements sur les décisions pertinentes concernant la gestion des ressources humaines, donnant au BGRH la possibilité d'exercer un suivi permanent des mesures relevant de sa responsabilité globale.

(→ Recommandation 9)

D. Mesurer les résultats et tirer les conséquences

85. Le troisième élément essentiel du système de responsabilisation sera l'aptitude de l'Organisation à évaluer effectivement les résultats des fonctionnaires auxquels des pouvoirs ont été délégués, et sa capacité d'agir pour donner effet à ses conclusions. Le système d'appréciation du comportement professionnel (PAS) entré en vigueur en 1995 est un pas important à cet égard. Le renforcement des mécanismes d'exécution, y compris le recours accru à des mesures disciplinaires contre des personnes qui se sont livrées à des activités répréhensibles, à condition que ce recours s'accompagne d'améliorations dans l'administration de la justice, contribuera à étayer le système de responsabilisation que pourra proposer le Secrétariat.

86. Des mécanismes doivent encore être mis en place, cependant, pour bien faire la distinction entre une défaillance délibérée et une défaillance accidentelle, c'est-à-dire entre :

- Une défaillance due à la corruption, à la malhonnêteté et à un manquement au devoir, qui doit donner lieu à des sanctions disciplinaires; et
- Une défaillance due à un manque de jugement, à l'ignorance ou à l'inexpérience, qui devrait faire l'objet de mesures correctives telles que des actions de formation ou, en dernier ressort, un transfert ou une mutation.

87. Pour les défaillances du premier type, il semble qu'il existe un corpus suffisant de règlements et de règles destinés à sanctionner une conduite inappropriée, notamment la disposition 112.3 du Règlement du personnel (« Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut du personnel, du Règlement du personnel ou d'une instruction administrative. ») et de la règle de gestion financière 114.1 (« ...Tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux présentes Règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes, peut être tenu personnellement et financièrement responsable des conséquences de cette mesure ou de cette décision »). Bien entendu, en plus des dispositions susmentionnées, tout fonctionnaire dont la défaillance est due à la

corruption, à la malhonnêteté et à un manquement au devoir tomberait sous le coup des dispositions du chapitre X du Statut et du Règlement du personnel.

88. Ce point revêt une importance particulière quand il s'agit de la conduite de directeurs de programme, comme en témoigne la demande que l'Assemblée générale a adressée au Secrétaire général dans sa résolution 51/226, section II, paragraphe 3, où elle le prie « de publier des instructions administratives précisant clairement les responsabilités et obligations des directeurs de programme en ce qui concerne la bonne gestion des ressources humaines, et instituant, conformément à la disposition 112.3 du Règlement du personnel, des sanctions pour tout préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi en raison de fautes graves qu'ils auraient commises, notamment en agissant de façon irrégulière ou en contrevenant de manière intentionnelle ou irréfléchie au Statut et au Règlement du personnel, ainsi qu'aux politiques applicables en matière de recrutement, d'affectation et de promotion. ».

89. Les inspecteurs ont pris note des rapports du Secrétaire général figurant dans les documents A/53/849 et A/54/793 concernant le problème des irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation. Ils voient dans ces rapports un premier pas vers l'adoption de mesures conformes à la demande susmentionnée de l'Assemblée générale et ils insistent pour qu'il y soit pleinement donné suite.

90. En ce qui concerne les erreurs dues à un manque de jugement ou à l'inexpérience, il semble nécessaire de mettre en place au Secrétariat des mécanismes appropriés, par exemple en prévoyant des actions de formation spécialement adaptées à chaque cas (qu'il ne faut pas confondre avec les programmes de formation générale qui sont proposés à l'ensemble des fonctionnaires et qui sont facultatifs). Finalement, les situations de ce genre peuvent résulter d'erreurs dans les politiques d'affectation du Secrétariat, par exemple lorsque des fonctionnaires sont affectés à des postes pour lesquels ils n'ont peut-être pas toutes les compétences nécessaires ou le profil voulu. Un système plus rigoureux de recrutement et/ou d'affectation, et davantage de vigilance à cet égard, devrait permettre de résoudre ces problèmes.

91. En conséquence, un système général de responsabilisation doit reposer sur les principes suivants :

- **Clarté et transparence** dans la publication des instructions (textes administratifs) et développement de la **communication** à tous les échelons du Secrétariat, et plus particulièrement entre cadres et subordonnés;
- Fourniture aux cadres de tous les appuis, informations et conseils nécessaires pour l'exercice des fonctions qui leur sont confiées, y compris en ce qui concerne leurs relations avec leurs subordonnés, et pour le règlement d'éventuelles divergences; et
- Existence de mécanismes appropriés d'évaluation du comportement professionnel des fonctionnaires auxquels des pouvoirs ont été délégués et renforcement des mécanismes d'application pour faire face aux défaillances.

(→ Recommandation 10)

92. Les inspecteurs ne voudraient pas conclure ce rapport sans rappeler les sérieuses préoccupations du personnel, telles qu'elles ont été exprimées par les organes représentatifs reconnus (voir les paragraphes 45 et 46 ci-dessus) qui redoutent que les droits du personnel consacrés par les règlements et règles applicables de l'Organisation ne soient pas, faute d'un système approprié de responsabilisation, protégés contre des décisions arbitraires de l'encadrement. Les inspecteurs recommandent à l'administration de veiller à ce qu'il soit tenu compte, dans la plus large mesure possible, des vues et suggestions du personnel, en veillant à ce que ses droits soient respectés et à ce que des consultations aient lieu avec les représentants du personnel dans le cadre du système de communication amélioré.

(→ Recommandation 11)

* *

93. En résumé, on peut dire que, du point de vue administratif, l'Organisation des Nations Unies n'a pu fonctionner, depuis le début, qu'en recourant à la délégation de pouvoirs. Le Secrétaire général, afin d'inculquer au Secrétariat un style de gestion modernisé, a déployé des efforts considérables pour développer la pratique de la délégation de pouvoirs. Dans l'ensemble, le processus a reçu un premier accueil favorable de la part des Etats Membres, mais il a aussi suscité des expressions d'inquiétude qui concernent plusieurs de ses aspects spécifiques, plus spécialement quant à la nécessité du contrôle centralisé. Les inspecteurs estiment que le processus devrait se poursuivre mais que, pour le maintenir sur la bonne voie, un certain nombre de conditions et de critères, précisés dans le présent rapport, doivent être strictement respectés.

NOTES

¹ A/9841 du 4 novembre 1974, par. 61.

² WFP/EB.1/99/3-B, 9 décembre 1998. Restructuration du PAM - rapport intérimaire.

³ A/53/226/Add.1, 13 août 1998, par. 59.

⁴ A/51/950, 14 juillet 1997. Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réforme, chapitre VI, section B, stratégie 3.

⁵ Ibid., décision 23.

⁶ A/53/414, 13 octobre 1998, par. 10. Réforme de la gestion des ressources humaines.

⁷ Déclaration du Secrétaire général devant la cinquième Commission, 5 octobre 1997, communiqué de presse GA/AB/3311.

⁸ Mémoire daté du 17 novembre 1998, adressé par M. Joseph Connor, Secrétaire général adjoint à la gestion, à tous les chefs de département et de bureau, sous le titre : « Réforme des ressources humaines – des mesures rapidement payantes ».

⁹ A/53/947, 10 mai 1999.

¹⁰ LC/G.2011(SES.27/7), 31 mars 1998, chapitre II.A. « Reform of the ECLAC Management Scheme : Delegation of Authority and Accountability ».

¹¹ A/54/7, par. 124.

¹² ST/SGB/1997/5, 12 septembre 1997. Organisation du Secrétariat de l'ONU.

¹³ A/53/428, 23 septembre 1998.

¹⁴ A/54/393, 23 septembre 1999.

¹⁵ A/54/157, 30 juin 1999, par. 15. Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen des services communs.

-
- ¹⁶ A/53/414, par. 26, 13 octobre 1998, Réforme de la gestion des ressources humaines.
- ¹⁷ Rapport de l'Equipe spéciale chargée de rationaliser les règles et procédures – Rapport adressé au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, 28 avril 1999, et OHRM Human Resources Management Highlights, No 6, mai/juin 1999.
- ¹⁸ Résolution du 31 mars 1999, adoptée par la quatorzième Assemblée du CCASIP..
- ¹⁹ Rapport du Conseil du personnel de l'ONU, vol. 24, No 20, p. 6.
- ²⁰ A/C.5/49/1, 5 août 1994.
- ²¹ “Performance auditing and the modernization of government”, rapport de l'OCDE, Groupe de l'administration publique, Paris, 1998.