

**SYNTHÈSE DU RAPPORT EN TROIS PARTIES SUR LA GESTION AXÉE
SUR LES RÉSULTATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Document établi par

Even Fontaine Ortiz

Ion Gorita

Sumihiro Kuyama

Wolfgang Münch

Guangting Tang

Victor Vislykh

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

JIU/REP/2004/5

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**SYNTHÈSE DU RAPPORT EN TROIS PARTIES SUR LA GESTION AXÉE
SUR LES RÉSULTATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Document établi par

*Even Fontaine Ortiz
Ion Gorita
Sumihiro Kuyama
Wolfgang Münch
Guangting Tang
Victor Vislykh*

Corps commun d'inspection



**Genève
2004**

Objectif

Définir les facteurs essentiels au succès de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies et établir un cadre de référence pour l'application de cette stratégie générale de gestion.

INTRODUCTION

1. Dans les années 90, le secteur public de nombreux pays – membres pour la plupart de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – a fait l'objet de vastes réformes en réponse à des pressions économiques, sociales et politiques. Les déficits publics, les problèmes structurels, l'augmentation de la concurrence, la mondialisation, le manque de confiance dans l'État et la demande croissante de services plus efficaces et mieux adaptés aux besoins, ainsi que les nouvelles exigences en matière de responsabilité et de transparence, sont autant de facteurs qui ont contribué à cette évolution.
2. Les réformes ont visé tout particulièrement à accroître l'efficacité, c'est-à-dire à faire en sorte que les activités de l'État donnent les résultats souhaités. D'où l'adoption d'une stratégie de gestion axée sur les résultats par les pouvoirs publics de nombreux pays. À la fin de la décennie, la plupart des organismes des Nations Unies se sont trouvés soumis à des pressions analogues de la part de leurs bailleurs de fonds qui les incitaient à réformer leur mode de gestion, à devenir plus efficaces et à se soucier davantage des résultats.
3. Depuis lors, les organismes des Nations Unies ont déployé de grands efforts pour établir des systèmes de gestion axée sur les résultats. Les Inspecteurs ont constaté que certains efforts avaient été plus fructueux que d'autres, les progrès variant selon les organismes.
4. Pour tous, cependant, le passage à ce nouveau mode de gestion a été lent et difficile, chacun peinant à créer des conditions qui permettent de promouvoir un haut niveau d'efficacité et de responsabilité, de donner des moyens d'action aux responsables comme au personnel et de les faire participer à la définition et à la réalisation des objectifs des programmes. Les inspecteurs ont constaté également que, trop souvent, les réformes visant à instaurer une gestion axée sur les résultats portaient exclusivement sur la budgétisation et la programmation. Or, les dépenses consacrées aux ressources humaines représentant environ 80 % du budget total de la plupart des organismes des Nations Unies, il convient aussi de restructurer leur administration si l'on veut instaurer véritablement ce type de gestion.
5. Se fondant sur les résultats de leur analyse, les Inspecteurs ont conclu que, pour mettre en place un système solide de gestion axée sur les résultats, il fallait se fonder principalement sur les éléments suivants: planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation; délégation de pouvoirs et responsabilisation; suivi du comportement professionnel et contrats. Ils ont donc établi un rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies. Le présent document est une synthèse des principales conclusions de ce rapport, agencées de façon à constituer un cadre de référence. On trouvera des données et des analyses plus détaillées concernant les principales catégories de questions dans les trois autres documents. Les Inspecteurs soulignent que ces documents et la présente synthèse constituent un tout, qu'il faut lire chacun d'entre eux pour se faire une meilleure idée des problèmes que pose la mise

en œuvre d'une gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies, et que les organes directeurs, les secrétariats et le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) devraient en tenir dûment compte.

6. Conscients que la transformation des mentalités et des modes de gestion pourra prendre plusieurs années, les Inspecteurs estiment qu'il est encore trop tôt pour essayer d'évaluer l'effet des nouvelles mesures et des nouveaux systèmes adoptés par la majorité des organismes des Nations Unies. Ils préfèrent contribuer aux changements proposés en présentant ici une liste de conditions essentielles pour que les idées conçues ces dernières années puissent être mises en pratique.

7. Les Inspecteurs espèrent que cette liste, qui n'est pas exhaustive, offrira aux organismes participants un cadre de référence, autrement dit qu'elle constituera une «fiche de pointage» leur permettant de mesurer leurs progrès dans l'application d'une gestion axée sur les résultats. Ils savent qu'il n'y a pas de «feuille de route» universelle dans ce domaine et que les choix qu'effectueront les différents organismes au cours des années à venir dépendront dans une large mesure de la nature, du mandat, de la structure, de la taille et des impératifs de chacun d'entre eux. Il faut en effet bien voir que la gestion axée sur les résultats est une méthode souple de planification et de décision. Les Inspecteurs estiment cependant que, les organismes des Nations Unies ayant de nombreux points communs, les réformes peuvent gagner en efficacité s'ils se font mutuellement profiter des leçons de leur expérience et s'ils s'emploient à diffuser les meilleures pratiques. L'harmonisation des pratiques sera particulièrement importante dans le cadre de la programmation concertée, préconisée par le Secrétaire général dans son plan de réforme.

8. Les trois parties du rapport comprennent donc des encadrés présentant des exemples de mesures, de méthodes ou de pratiques qui semblent satisfaire à une ou plusieurs de ces conditions de réussite. Les principales difficultés rencontrées par certains organismes pour suivre la nouvelle politique sont également examinées, et l'attention est appelée sur les risques que présentent certaines pratiques actuelles. Les Inspecteurs soulignent que les cas mis en exergue ne sont que des exemples parmi d'autres, et que leur choix a été dicté par la nécessité d'être bref et de ne donner que des exemples corroborés par des renseignements obtenus lors de missions auprès des organismes considérés et d'entretiens avec leurs hauts fonctionnaires.

MÉTHODE

9. Pour établir le cadre de référence, on a suivi une démarche participative et l'on s'est fondé sur des travaux de recherche et d'analyse approfondis. Les Inspecteurs ont commencé par organiser des réunions préliminaires de haut niveau pour définir les thèmes du rapport, qui ont été examinés par les autres membres du CCI et soumis aux organismes participants ainsi qu'à d'autres intéressés. Une séance de réflexion sur la gestion des ressources humaines a également eu lieu avec les mêmes participants. Ces consultations préliminaires ont été complétées par des examens sur dossier, effectués sur la base de nombreux documents obtenus en ligne de tous les organismes participants, ainsi que d'autres organisations internationales et d'instituts de recherche.

10. Après avoir examiné les renseignements rassemblés, les Inspecteurs se sont entretenus avec de hauts fonctionnaires des organismes des Nations Unies chargés d'un large éventail de

tâches administratives et fonctionnelles, ainsi qu'avec des représentants du personnel et des membres de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour les questions concernant les ressources humaines. Ils se sont également entretenus avec des représentants de la plupart des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies et, pour avoir une vue d'ensemble, avec des responsables d'autres organisations internationales comme le Fonds monétaire international (FMI), l'OCDE, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale. Ils ont analysé des documents supplémentaires fournis par toutes ces organisations, ainsi qu'un grand nombre d'études sur la réforme des administrations nationales, publiées par l'OCDE et d'autres organismes spécialisés. Pendant ces travaux, les Inspecteurs n'ont jamais perdu de vue le caractère universel des organismes des Nations Unies, ni la nécessité d'étudier ce qui se faisait dans différents pays et de comparer diverses conceptions et pratiques en matière de gestion.

11. À partir de cette riche moisson de données, ils ont établi une première ébauche du rapport en trois parties, qui a été soumise aux organismes participants lors d'une réunion d'examen tenue à Genève les 29 et 30 juin 2004. Plus de 30 fonctionnaires représentant 12 organismes des Nations Unies, outre l'OCDE, ont pris une part active à cette réunion qui a été marquée par un esprit de coopération et qui a donné lieu à un échange de vues constructif, ainsi qu'à des propositions concrètes visant à améliorer le projet initial et à permettre un accord sur le texte. Enfin, conformément au statut, aux normes et directives ainsi qu'aux procédures de travail internes du CCI, le projet a été soumis au jugement collectif du Corps commun, puis communiqué officiellement aux responsables de tous les organismes participants. Dans toute la mesure possible, on a tenu compte de leurs observations dans le texte final.

12. Les Inspecteurs avaient l'intention de rassembler des renseignements supplémentaires à l'aide d'un questionnaire Web adressé directement à tous les fonctionnaires des organismes participants, afin de pouvoir se faire une idée générale de l'attitude du personnel face aux questions traitées dans le rapport en trois parties et de voir comment étaient comprises et accueillies certaines idées essentielles que les chefs de secrétariat s'employaient à promouvoir depuis quelques années. Un projet de questionnaire a été établi et envoyé aux organismes participants pour approbation. Il a suscité de nombreuses réactions positives ainsi que des suggestions constructives, mais faute de temps et de ressources, les choses en sont restées là.

13. Les Inspecteurs se félicitent de l'intérêt qu'a suscité l'établissement du rapport et des encouragements qu'ils ont reçus de toutes parts. Cette coopération a éclairé les travaux à tous les stades et a contribué à la formation d'un consensus sur les principales questions à l'étude. Les Inspecteurs remercient sincèrement les nombreuses personnes qui ont répondu spontanément à leurs demandes de collaboration, et en particulier celles qui ont participé aux entretiens et qui les ont si volontiers fait profiter de leurs connaissances et de leur expérience.

RECOMMANDATIONS

1. Les organes directeurs des organismes participants pourraient approuver le cadre de référence en tant qu'outil permettant à eux-mêmes, aux organes de contrôle compétents et aux secrétariats de mesurer les progrès accomplis par leurs organismes respectifs, compte tenu de leurs particularités, dans l'application de la gestion axée sur les résultats et pourraient prier les secrétariats de présenter un rapport à ce sujet.

2. Le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS), faisant fond sur les efforts actuels du système, devrait contribuer plus activement à harmoniser, dans toute la mesure possible, l'application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies, et offrir un forum pour l'échange de données d'expérience entre ces organismes. Le CCS pourrait envisager de créer une équipe spéciale à cette fin.

**Première partie. Application de la recherche axée sur les résultats
dans les organismes des Nations Unies**

14. Les Inspecteurs considèrent que les conditions suivantes sont essentielles pour l'application effective de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies.

Condition 1

La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion.

15. L'introduction et l'application de la gestion axée sur les résultats exigent tout d'abord l'établissement d'un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion, qui doit être approuvé par les principaux intéressés (États Membres, organes de contrôle et secrétariat) et adopté officiellement par l'organe directeur compétent. Se fondant sur cet instrument, chaque organisme devrait s'attacher à:

- a) Promouvoir une conception commune de la gestion axée sur les résultats;
- b) Définir clairement les notions et les techniques entrant en jeu;
- c) Harmoniser les outils et la terminologie utilisés dans le domaine de la gestion axée sur les résultats, en se basant sur les travaux déjà accomplis dans ce secteur¹;
- d) Adapter la gestion axée sur les résultats aux activités de l'organisme à tous les niveaux;
- e) Mettre l'accent sur les conséquences et les exigences de cette adaptation à tous les niveaux;
- f) Jeter les bases d'une stratégie cohérente, assortie de délais, pour l'application de la gestion axée sur les résultats.

Condition 2

Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies.

16. Pour pouvoir passer sans heurt à la gestion axée sur les résultats, il faut s'entendre sur une répartition claire des tâches (division du travail) entre les principaux acteurs. À cet égard:

- a) Les États Membres de chaque organisme, par l'intermédiaire des organes directeurs, devraient s'employer principalement à fixer des objectifs clairs, mesurables et assortis de délais; à définir les tâches que doit accomplir le secrétariat pour aider à atteindre ces objectifs, par rapport à celles des autres acteurs, et en particulier à leurs propres responsabilités; à suivre les

¹ Voir Corps commun d'inspection, première partie du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies, «Application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies» (par. 10 et encadré 3).

progrès accomplis par l'organisme dans la réalisation des objectifs, en insistant sur les résultats, et en s'abstenant donc d'intervenir dans les détails de la gestion, l'accent étant plutôt mis sur la responsabilisation, autrement dit l'obligation de rendre des comptes; à fournir des ressources en rapport avec les programmes approuvés ou, lorsque cela n'est pas possible, à donner des directives précises concernant l'ordre de priorité à suivre pour l'exécution des activités et l'affectation des ressources;

b) Le secrétariat devrait mettre en œuvre des programmes et activités qui contribuent à la réalisation des objectifs ainsi fixés, en veillant à ce que les ressources soient utilisées efficacement à cette fin et en respectant pleinement les mandats et les priorités établis par les États Membres; il devrait s'attacher à responsabiliser les cadres et le personnel et les inciter à s'investir, notamment en associant pleinement les directeurs de programmes aux décisions concernant ceux-ci; il devrait aussi promouvoir un climat de confiance entre les acteurs, en encourageant entre autres la transparence et les consultations avec les États Membres, et dresser périodiquement un bilan précis des résultats obtenus par l'organisme, au moyen d'outils convenus;

c) Les organes de contrôle internes et externes, dans l'exercice de leur mandat, devraient s'assurer que le secrétariat s'acquitte de ses tâches avec un maximum d'efficacité; ils devraient aussi le conseiller et le guider dans ses efforts pour gagner en efficacité, selon que de besoin.

Condition 3

Les objectifs à long terme de l'organisme ont été clairement définis.

17. La gestion axée sur les résultats exige que les buts et objectifs à long terme de l'organisme considéré soient bien définis. Ces objectifs découlent des textes fondamentaux, de l'exposé de la mission et des mandats donnés dans diverses résolutions et décisions. Il faut principalement:

a) Adopter un instrument de planification à long terme (cadre stratégique institutionnel);

b) Déterminer les buts convenus à l'échelle internationale qui ont un lien étroit avec la mission de l'organisme et auxquels celui-ci doit contribuer étant donné son mandat et son domaine de compétence;

c) Définir clairement des objectifs à long terme pouvant aider à atteindre ces buts. Les objectifs en question doivent être précis, quantifiables, réalisables, pertinents et assortis de délais, et représentent donc les résultats essentiels qui doivent être obtenus ou évalués par l'organisme pendant la période sur laquelle porte sa stratégie;

d) Associer les principaux intéressés à l'établissement du cadre stratégique institutionnel.

Condition 4

Les programmes de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme.

18. Les programmes sont les moyens par lesquels les organismes s'efforcent d'atteindre leurs objectifs à long terme. Ils doivent donc être parfaitement alignés sur ceux-ci. Il faut par conséquent:

- a) Définir clairement la chaîne des objectifs à chaque niveau des programmes;
- b) Veiller à ce qu'il y ait des liens logiques entre les objectifs d'un niveau à l'autre, compte tenu des relations de cause à effet;
- c) Regrouper et reformuler les programmes pour mieux centrer les travaux de l'organisme sur les objectifs à long terme et éviter ainsi un morcellement dans la planification;
- d) Adapter les outils et les méthodes de gestion axée sur les résultats aux particularités des diverses entités opérationnelles.

Condition 5

Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme.

19. La nouvelle politique de gestion étant axée sur l'obtention de résultats dont il faudra rendre compte, les ressources doivent être en rapport avec les objectifs à long terme de chaque organisme. Il convient donc:

- a) De veiller à la cohérence et à la compatibilité des décisions concernant le budget et les programmes (par exemple, toute restriction budgétaire devrait correspondre à des coupes bien précises dans les programmes);
- b) De mettre au point des systèmes efficaces de comptabilité analytique, permettant de lier les dépenses aux résultats escomptés;
- c) D'adopter un instrument de programmation qui lie les ressources aux résultats;
- d) En cas de cycle de programmation court (deux ou trois ans), de fusionner budgétisation et programmation et d'allouer les ressources nécessaires;
- e) En cas de programmation à moyen terme (quatre ans ou plus), de fixer un objectif pour le niveau global des ressources et d'approuver des ouvertures de crédit chaque année ou tous les deux ans;
- f) De repérer les programmes et activités dont les résultats ne sont pas satisfaisants, qui sont dépassés ou qui n'ont guère d'utilité, et de transférer les ressources correspondantes non seulement aux programmes qui se sont révélés efficaces et utiles, mais encore à ceux qui sont considérés comme absolument prioritaires.

Condition 6

Un système efficace de suivi des résultats est en place.

20. Il faut pour cela:

- a) Adopter des dispositions précises obligeant les superviseurs à vérifier systématiquement que les tâches assignées en vue d'atteindre les objectifs sont menées à bien;
- b) Définir les types de données à rassembler pour suivre les résultats;
- c) Définir clairement les responsabilités du personnel et des cadres pour ce qui est du suivi des résultats;
- d) Lier les futures allocations de ressources pour des programmes à l'exécution des obligations concernant le suivi des résultats;
- e) Affiner la définition des résultats et améliorer les indicateurs utilisés;
- f) Utiliser des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs, selon que de besoin, et définir des indicateurs types ou des indicateurs clefs pour mesurer les résultats;
- g) Établir des mesures de référence et des objectifs permettant d'évaluer les progrès réalisés pendant une période donnée;
- h) Simplifier l'évaluation, notamment en utilisant au début relativement peu de relevés et d'indicateurs de résultats;
- i) Mettre au point une stratégie claire d'information et de communication pour faciliter, entre autres, le choix du système informatique de suivi des résultats, et veiller à la cohérence des systèmes au sein de l'organisme;
- j) Évaluer soigneusement l'efficacité et la rentabilité des différentes options quand on choisit un système informatique de suivi des résultats;
- k) Veiller à ce que le système informatique de suivi des résultats soit étayé par une infrastructure de télécommunication fiable.

Condition 7

Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations.

21. Il faut donner suite efficacement aux conclusions et recommandations issues des évaluations, en les communiquant rapidement aux intéressés et en les prenant dûment en considération pour le prochain cycle de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, ainsi que pour l'orientation de la politique générale. Outre les évaluations «a posteriori», il convient aussi de promouvoir les évaluations réalisées pendant l'exécution des activités en vue de mieux adapter celles-ci aux objectifs (résultats escomptés). Dans ce domaine, il est essentiel:

- a) De définir clairement les différents types et les différents niveaux d'évaluation;
- b) De veiller à ce que l'autoévaluation constitue un des principaux éléments du système d'évaluation;
- c) De veiller à ce que des ressources soient expressément allouées pour l'évaluation, en particulier l'autoévaluation, dans chaque programme;
- d) De fournir un appui central et des conseils appropriés pour l'autoévaluation;
- e) De veiller à ce que des plans d'autoévaluation appropriés soient établis, dans le cadre du plan d'évaluation global de l'organisme;
- f) D'aligner le plan d'évaluation de l'organisme sur le cycle de programmation afin que les résultats puissent être communiqués en temps voulu aux intéressés et mis à profit pour le prochain cycle et les suivants;
- g) D'établir des mécanismes pour l'application des conclusions et recommandations des évaluations ainsi que pour la surveillance et le suivi dans ce domaine;
- h) D'établir des mécanismes pour mettre en commun les conclusions et les enseignements tirés des diverses évaluations, et d'évaluer périodiquement l'impact de ces mécanismes.

Condition 8

La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme.

22. Il est très important que la gestion axée sur les résultats soit effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme. Il est à cet égard indispensable:

- a) De charger clairement une entité précise, au sein de l'organisme, de faciliter et coordonner l'introduction systématique de la gestion axée sur les résultats et de veiller à ce qu'elle soit appliquée de façon cohérente dans toute la maison;
- b) De mettre au point une stratégie de formation qui favorise l'adaptation dans tous les secteurs et qui permette aux cadres et au personnel à tous les niveaux de bien comprendre les principes et les exigences de la gestion axée sur les résultats, ainsi que ses incidences sur leur travail;
- c) De vérifier systématiquement que les outils et dossiers de formation sont utilisés à tous les niveaux, et d'offrir une formation «sur le tas», s'il y a lieu;
- d) De revoir et d'adapter les règles de l'organisme régissant les divers aspects du travail et de la gestion;
- e) D'adopter une politique du personnel propre à encourager la recherche de résultats (voir les deuxième et troisième parties);

f) De vérifier systématiquement, notamment en faisant des enquêtes, si le personnel et les cadres à tous les niveaux comprennent et appliquent bien la gestion axée sur les résultats.

Condition 9

La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances.

23. La gestion des connaissances peut être un outil important pour renforcer et compléter la gestion axée sur les résultats. Toute stratégie globale dans ce domaine devrait tenir compte du caractère pluridisciplinaire de la question, qui fait intervenir différents secteurs – ressources humaines, technologies de l’information et de la communication, etc. Chaque organisme devrait à cet égard:

a) Concevoir une solide stratégie de gestion des connaissances englobant la recherche, le rassemblement, la codification, le classement, le stockage, l’échange et la diffusion de connaissances (notamment sur les innovations et les meilleures pratiques internes et externes), soutenue par des systèmes appropriés de gestion de l’information;

b) Inclure dans les systèmes de suivi du comportement professionnel des dispositions visant à encourager les fonctionnaires à noter et signaler les innovations et les meilleures pratiques.

Deuxième partie. Délégation de pouvoirs et responsabilisation

A. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

24. La délégation de pouvoirs a pour objectif premier d'encourager une meilleure utilisation des ressources et de permettre aux organismes de réagir avec plus de souplesse, dans l'intérêt de l'efficacité globale. C'est donc un des préalables de la gestion axée sur les résultats: si l'on veut responsabiliser les cadres, il faut d'abord leur déléguer clairement des pouvoirs dans tous les domaines, et en particulier dans celui de la gestion des ressources humaines. Comme le secteur privé, les administrations publiques tendent nettement à adopter un mode de gestion plus confiant et moins restrictif, en déléguant davantage de pouvoirs aux responsables opérationnels. On ne préconise pas de déléguer des pouvoirs aux cadres pour des raisons d'opportunité, comme cela s'est toujours fait pour certaines procédures administratives: il s'agit plutôt d'opérer un changement complet dans les mentalités.

25. Les Inspecteurs considèrent que les conditions suivantes sont le préalable de la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines. Nombre d'entre elles valent également pour la gestion des ressources en général.

Condition 1

La chaîne hiérarchique est parfaitement claire.

26. Il convient à cet égard:

- a) De définir clairement la chaîne hiérarchique, du niveau le plus élevé jusqu'au niveau le plus bas;
- b) De repérer et supprimer les mécanismes de contrôle et d'approbation trop pesants et de modifier les règles pour simplifier les procédures de gestion, selon que de besoin.

Condition 2

La délégation de pouvoirs est clairement déterminée.

27. Il convient à cet égard:

- a) De déterminer quels pouvoirs peuvent et doivent être délégués et à quel niveau, en évaluant soigneusement les risques et les avantages que cela présente;
- b) De faire une nette distinction entre la délégation de pouvoirs et la décentralisation des tâches administratives;
- c) De préciser la différence entre la délégation de signature et la délégation de pouvoirs;
- d) De définir clairement le niveau des responsabilités concernant la gestion des ressources humaines (sélection du personnel, par exemple) à déléguer aux différents échelons de la hiérarchie, de la direction générale aux responsables opérationnels;

- e) De limiter les tâches administratives confiées aux responsables opérationnels à celles qui sont étroitement liées aux pouvoirs délégués;
- f) De préciser les conditions dans lesquelles on peut déroger à la délégation de pouvoirs.

Condition 3

Les pouvoirs délégués sont clairement définis dans des instruments administratifs généraux ou dans les avis de délégation individuels, qui sont cohérents.

28. Il convient à cet égard:

- a) D'indiquer de façon détaillée, de préférence dans un seul et même document, tous les pouvoirs qui ont été délégués au sein de l'organisme, ainsi que les responsabilités correspondantes;
- b) De préciser, dans les avis de délégation individuels, quels sont les fonctions particulières confiées à l'intéressé, les limites des pouvoirs qui lui sont délégués et son degré de responsabilité en ce qui concerne les ressources mises à sa disposition;
- c) De diffuser systématiquement tous les instruments de délégation;
- d) De revoir et d'actualiser périodiquement tous les instruments de délégation par souci de clarté et de cohérence, selon que de besoin.

Condition 4

La délégation de pouvoirs est étayée par des systèmes informatiques de gestion appropriés.

29. Il faut mettre en place en temps voulu les éléments des systèmes intégrés de gestion qui sont nécessaires pour l'administration des ressources humaines.

Condition 5

Les cadres ont accès à l'information voulue.

Il convient à cet égard:

- a) D'établir un manuel en ligne de la gestion des ressources humaines, avec une fonction de recherche avancée;
- b) De mettre continuellement à jour les documents administratifs et les directives pour tenir compte des nouvelles orientations et des changements dans la délégation de pouvoirs;
- c) D'établir un accès en ligne à l'information pertinente sur les fonctionnaires supervisés.

Condition 6

Les cadres bénéficient de services centraux d'appui et de services d'assistance pour la gestion des ressources humaines.

30. Il convient à cet égard:

a) D'étudier si les services centraux d'appui sont suffisamment efficaces, assez bien placés et dotés des ressources voulues pour s'acquitter de leurs principales fonctions, à savoir: fournir des services administratifs communs; fournir des services consultatifs, notamment des services d'assistance pour la gestion des ressources humaines; donner accès aux connaissances nécessaires à la gestion; assurer un suivi;

b) De renforcer ces services, si nécessaire.

Condition 7

Les cadres possèdent les compétences requises.

31. Il convient à cet égard:

a) De définir clairement les compétences requises en matière de gestion;

b) De recruter, d'affecter, de promouvoir ou de réaffecter à des postes d'encadrement uniquement des personnes qui possèdent les compétences requises en matière de gestion;

c) De promouvoir les cadres qui non seulement possèdent des compétences avérées en matière de gestion, mais encore obtiennent constamment de très bons résultats.

Condition 8

Les cadres reçoivent la formation voulue.

32. Il convient à cet égard:

a) D'offrir aux cadres une formation spécialisée pour leur permettre de perfectionner leurs compétences, en fonction des besoins de chaque organisme;

b) D'accroître le rôle de l'École des cadres du système des Nations Unies dans ce domaine.

B. RESPONSABILISATION

33. Les Inspecteurs ont noté qu'une des principales craintes exprimées au sujet de la délégation de pouvoirs, manifestée en particulier par les représentants du personnel des divers organismes, était qu'en l'absence de mécanismes efficaces de responsabilisation, le fait de donner davantage de pouvoirs aux cadres risquait de se traduire par des décisions arbitraires et par des abus d'autorité dans certains cas. Le Secrétaire général de l'ONU a souligné que la responsabilité des fonctionnaires quant à l'emploi des ressources mises à leur disposition faisait

partie intégrante d'une politique mettant en avant la délégation de pouvoirs. Mais s'il y a accord général sur la nécessité de mettre en place un système de responsabilisation solide et fiable, les avis ne convergent pas forcément sur les éléments ou les incidences d'un tel système. Les Inspecteurs jugent indispensable de réunir plusieurs conditions.

Condition 1

Le système de responsabilisation, y compris le système d'administration de la justice, s'inscrit dans un cadre juridique clair qui a été établi dans l'optique de la gestion axée sur les résultats.

34. Il convient à cet égard d'examiner et de réviser la réglementation correspondante ainsi que les procédures et les instructions administratives connexes.

Condition 2

Des systèmes de responsabilisation axés sur les résultats remplacent les systèmes antérieurs axés sur le respect des règles.

35. Il convient à cet égard:

- a) De revoir les systèmes de responsabilisation existants et de les remplacer, si nécessaire, par de nouveaux mécanismes visant à orienter positivement le comportement des cadres et à les encourager constamment à obtenir de bons résultats;
- b) D'adopter des dispositions précises en ce qui concerne les responsabilités, les obligations, l'information, le suivi et l'administration de la justice dans le domaine de la gestion.

Condition 3

Le principe de la responsabilisation s'applique à tous les niveaux, depuis le sommet jusqu'à la base. Les chefs de secrétariat et les chefs des principales unités administratives sont donc les premiers à devoir répondre des résultats attendus d'eux.

36. Il faut à cet égard:

- a) Que le budget-programme soit considéré comme un élément essentiel de l'entente entre les organes directeurs et les chefs de secrétariat au sujet des résultats;
- b) Que les chefs de secrétariat s'entendent avec les cadres de haut niveau au sujet des résultats;
- c) Que les décisions concernant le recrutement, les affectations, les réaffectations et les promotions soient fondées uniquement sur la compétence professionnelle, les considérations politiques autres que celles qui ont été expressément approuvées par les organes directeurs n'entrant pas en ligne de compte.

Condition 4

Les cadres sont diligents.

37. Le système de responsabilisation doit assurer la diligence des cadres à tous les niveaux de la hiérarchie, en particulier aux échelons les plus élevés.

Condition 5

La responsabilisation concernant l'utilisation des ressources humaines repose sur l'évaluation non seulement du degré de réalisation des objectifs, mais encore des compétences administratives dont l'intéressé a fait preuve pour parvenir aux résultats obtenus, au moyen par exemple d'un mécanisme d'évaluation «panoramique».

38. Il faut pour cela mettre au point de bons indicateurs de résultats, à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Condition 6

Des systèmes de suivi efficaces sont en place.

39. Il convient à cet égard:

- a) De créer des systèmes de suivi et d'information conçus pour fournir un appui stratégique à la gestion;
- b) D'exécuter des activités de suivi ciblées;
- c) D'analyser l'information sur les résultats en temps utile pour pouvoir en tenir compte dans le cycle de planification;
- d) D'appliquer comme il convient des systèmes intégrés de gestion pour faciliter l'information et le suivi.

Condition 7

Il y a de bons systèmes de contrôle.

40. Il convient à cet égard:

- a) De vérifier si les mécanismes de contrôle existants ont les moyens voulus – indépendance, mandat, information, structure, effectifs, professionnalisme – pour répondre aux exigences de la gestion axée sur les résultats;
- b) De prendre des mesures correctives, s'il y a lieu;
- c) D'établir, de diffuser et de faire appliquer des codes et des normes de conduite valables pour tous les fonctionnaires;

d) De donner au personnel les moyens de signaler les irrégularités présumées et d'autres abus, et de protéger efficacement ceux qui dénoncent ce genre de comportement.

Condition 8

Un système d'administration de la justice transparent, rapide, indépendant et équitable est en place.

41. Il convient à cet égard:

- a) D'encourager le recours à la médiation;
- b) De nommer un ombudsman interne désigné conjointement par les représentants de l'administration et ceux du personnel, ou de faire appel à un ombudsman extérieur;
- c) De simplifier les voies de recours existantes, notamment en instituant un mécanisme unique pour les recours relatifs au comportement professionnel des fonctionnaires, quelle que soit leur nature (recours contre l'évaluation du comportement professionnel, contre des décisions administratives, etc.);
- d) De renforcer le professionnalisme et l'indépendance des membres des organes de recours, qui devraient pouvoir comprendre des personnes autres que des fonctionnaires de l'organisme considéré;
- e) De réviser les règles concernant l'administration du personnel qui donnent lieu à un nombre de recours excessif;
- f) D'accroître le rôle des organismes internes de recours en renforçant leur indépendance et en veillant à ce que la procédure de recours soit dûment consignée et prise en considération dans l'action engagée ultérieurement;
- g) D'encourager les tribunaux administratifs à repérer les demandes futiles et à infliger des sanctions aux intéressés (par exemple retenue d'un pourcentage raisonnable du traitement);
- h) De repérer les cadres dont les décisions sont souvent contestées avec succès par différents fonctionnaires et d'examiner de près leur comportement professionnel.

Troisième partie. Suivi du comportement professionnel et contrats

A. SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL

42. Dans le système des Nations Unies, on a longtemps donné au suivi du comportement professionnel le sens plus restreint d'«évaluation» et les systèmes d'évaluation mis au point dans les années 80 et 90 ont souvent manqué de crédibilité. Les Inspecteurs ont conclu que nombre des systèmes en place ne comportent pas encore tous les éléments nécessaires pour devenir des outils cohérents et fiables de suivi du comportement professionnel. Il importe de remédier à ces lacunes car la gestion axée sur les résultats exige des mécanismes idoines de suivi du comportement professionnel. Les Inspecteurs estiment que le succès des efforts dans ce domaine dépend de plusieurs conditions.

Condition 1

L'établissement d'un système efficace de suivi du comportement professionnel exige avant tout un changement des mentalités.

43. Il convient à cet égard:

a) D'insister sur la nécessité de recruter, d'affecter, de promouvoir ou de réaffecter aux postes d'encadrement des personnes possédant les compétences administratives voulues, ainsi que de faire participer les cadres déjà en poste à des programmes de perfectionnement des compétences en matière de direction et de gestion;

b) De mettre en place des mécanismes garantissant une délégation de pouvoirs appropriée et permettant de responsabiliser les cadres qui devront rendre compte de l'application des systèmes de suivi du comportement professionnel.

Condition 2

Les systèmes de suivi du comportement professionnel indiquent clairement aux fonctionnaires les buts de l'organisme et leur permettent d'aligner leurs propres objectifs sur ceux-ci.

44. Il convient à cet égard:

a) De définir clairement la chaîne des objectifs à chaque échelon de l'organisme;

b) De mettre en place un cadre pour la planification des tâches, la programmation et la définition des objectifs, qui permette d'établir et de vérifier systématiquement les liens entre les objectifs du département et de l'unité et les plans de travail individuels;

c) D'aligner le cycle d'évaluation du comportement professionnel sur le cycle du budget-programme;

d) De faire bien comprendre l'effet que peut avoir le comportement individuel d'un fonctionnaire sur l'exécution des programmes pendant la période d'évaluation;

e) De définir les rapports de dépendance horizontaux et externes qui peuvent influencer sur les résultats;

f) De prendre des mesures correctives en cas de contradiction entre l'évaluation des résultats de telle ou telle unité et l'évaluation du comportement professionnel de ses membres.

Condition 3

Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont considérés comme des outils de gestion qui aident les organismes à utiliser, diriger et contrôler leurs ressources au quotidien.

45. Il convient à cet égard:

a) De faire connaître aux membres d'une même unité les plans de travail des autres fonctionnaires de cette unité, afin d'accroître la transparence;

b) De promouvoir un dialogue permanent entre les cadres et le personnel, de façon à encourager les fonctionnaires qui donnent satisfaction et à conseiller en temps utile ceux qui sont à la traîne;

c) De noter systématiquement les résultats tout au long de la période d'évaluation.

Condition 4

Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont simples et faciles à administrer.

46. Il convient à cet égard:

a) De limiter à trois les notes ou appréciations (par exemple: comportement professionnel dépassant nettement les exigences; comportement professionnel répondant pleinement aux exigences; comportement professionnel ne répondant pas pleinement aux exigences);

b) De donner des directives à tous les cadres de l'organisme pour la notation, afin de garantir la cohérence;

c) De prévoir une souplesse suffisante dans la répartition des notes pour permettre des comparaisons utiles entre les résultats individuels et les résultats des programmes, ainsi que pour avoir une base solide pour les récompenses ou les sanctions.

Condition 5

Les systèmes de suivi du comportement professionnel utilisent des critères équilibrés et appropriés pour mesurer les résultats.

47. Il convient à cet égard:

a) D'évaluer globalement le comportement individuel en prenant en considération à la fois les résultats obtenus, le degré de satisfaction des «clients» et le respect des valeurs ainsi que les compétences dont l'intéressé a fait preuve;

b) De définir et d'utiliser en permanence des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Condition 6

Les systèmes de suivi du comportement professionnel assurent une évaluation cohérente au sein de l'organisme.

48. On peut à cette fin créer des groupes, des comités ou d'autres mécanismes analogues chargés d'examiner la qualité, la cohérence et l'objectivité des rapports d'évaluation du comportement professionnel et de faire les recommandations voulues aux superviseurs.

Condition 7

On se fonde sur les résultats de l'évaluation du comportement professionnel pour prendre les mesures administratives voulues, et en particulier pour organiser les carrières.

49. On suit le comportement professionnel des fonctionnaires sur une longue période afin:

a) De repérer et de promouvoir ceux qui ont démontré qu'ils étaient capables de contribuer aux travaux de l'organisme à un niveau supérieur et d'assumer de plus grandes responsabilités;

b) De repérer ceux dont les compétences et l'expérience conviendraient mieux pour d'autres fonctions, et de les réaffecter en conséquence.

Condition 8

Les systèmes de suivi du comportement professionnel permettent de définir les besoins en matière de perfectionnement du personnel et d'y répondre. Ils permettent aussi de déceler et de régler les cas d'insuffisance professionnelle chronique.

50. Il convient à cet égard:

a) D'utiliser les rapports individuels d'évaluation du comportement professionnel afin de définir les besoins particuliers des fonctionnaires en matière de perfectionnement et de mettre au point des plans spéciaux pour y répondre;

- b) De définir les besoins généraux en matière de perfectionnement du personnel et de concevoir des plans de formation à l'échelle de l'organisme;
- c) D'examiner les cas de comportement professionnel problématique et de convenir de plans d'amélioration;
- d) De prendre les mesures qui s'imposent en cas de comportement professionnel médiocre.

B. RÉCOMPENSE DES RÉSULTATS

51. On considère souvent que les systèmes de rémunération actuels des administrations nationales et de la fonction publique internationale n'encouragent guère et ne récompensent pas les fonctionnaires qui se distinguent par leur efficacité, et que ces employeurs doivent faire des efforts supplémentaires pour les garder à leur service. Ces dernières années, de nombreuses administrations nationales ont mis en place des systèmes de rémunération liée aux résultats, avec un succès variable, en partant du principe qu'il fallait utiliser la rémunération pour inculquer aux fonctionnaires les valeurs souhaitées et les récompenser de leur comportement et des résultats obtenus. Les Inspecteurs ont étudié la possibilité d'appliquer de tels systèmes dans les organismes des Nations Unies, dont le régime commun des traitements est généralement jugé beaucoup trop axé sur l'ancienneté, et donc insensible au marché du travail et aux résultats. Il convient toutefois de souligner d'emblée que la mise en place de systèmes efficaces de suivi du comportement professionnel est une condition préalable à l'introduction de la rémunération liée aux résultats – celle-ci étant simplement un important moyen de récompenser les fonctionnaires méritants, que l'on peut mettre à la disposition des cadres, entre autres, une fois ces systèmes solidement établis. Plusieurs conditions sont indispensables au bon fonctionnement des mécanismes de rémunération liée aux résultats, lesquels comprennent notamment l'élargissement des fourchettes.

Condition 1

De bons systèmes de suivi du comportement professionnel et de responsabilisation sont en place, de sorte que les fonctionnaires considèrent la rémunération liée aux résultats comme un mécanisme fiable, équitable et cohérent.

52. Cela suppose:

- a) Que l'on conçoive et établisse des systèmes solides et fiables de suivi du comportement professionnel et de responsabilisation;
- b) Que les «règles du jeu» concernant le suivi du comportement professionnel et ses conséquences soient clairement exposées au moment du recrutement;
- c) Que l'on établisse des critères objectifs pour assurer l'application cohérente du mécanisme dans l'ensemble de l'organisme considéré;
- d) Que l'on crée un comité impartial chargé de donner des avis sur la distribution des primes.

Condition 2

Le système de récompense met l'accent non seulement sur les résultats individuels, mais encore sur la contribution des fonctionnaires à la réalisation des objectifs de l'organisme.

53. Il serait peut-être plus facile d'appliquer d'abord ce système aux cadres supérieurs, car on peut plus aisément mesurer leur contribution à la réalisation des objectifs de l'organisme.

Condition 3

Il y a un lien très net entre l'évaluation du comportement professionnel et l'augmentation du traitement, et le système de rémunération liée aux résultats est conçu de façon que les primes soient en rapport avec la contribution des fonctionnaires à l'exécution des programmes.

Condition 4

Le financement est assuré et le système de rémunération liée aux résultats est financièrement viable.

54. Si les organes directeurs approuvent l'introduction d'un système de rémunération liée aux résultats, plusieurs solutions s'offrent pour son financement, applicables ensemble ou séparément:

a) Les organes directeurs fournissent les ressources nécessaires pour mener à bien les programmes approuvés. Une fois que ces ressources ont été approuvées, les chefs de secrétariat sont habilités à les utiliser comme bon leur semble, notamment pour financer le mécanisme de rémunération liée aux résultats, et doivent rendre compte des mesures qu'ils ont prises aux organes directeurs;

b) Un pourcentage donné des sommes non dépensées en fin d'exercice budgétaire est utilisé pour financer les augmentations de rémunération liées aux résultats (ce qui exige une modification des règles de gestion financière applicables en l'espèce);

c) Un pourcentage donné des crédits ouverts pour les dépenses de personnel est affecté au financement du mécanisme (ce qui exige une modification des règles de gestion financière applicables en l'espèce);

d) La décision est prise de geler l'augmentation périodique de traitement (avancement d'échelon) des fonctionnaires dont les résultats sont médiocres.

Condition 5

Le système de récompense a un net effet de motivation.

55. Les organismes qui comptent mettre en place un mécanisme de rémunération liée aux résultats pourraient commencer par faire une enquête auprès du personnel pour déterminer les principaux facteurs de motivation qui influent sur leur comportement professionnel.

Condition 6

Pour être efficaces, les mécanismes de rémunération liée aux résultats doivent être largement acceptés.

56. Aux premiers stades de la conception d'un système de rémunération liée aux résultats, les organismes devraient consulter largement tous les intéressés, demander directement l'avis des fonctionnaires et s'assurer la collaboration des représentants du personnel.

C. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS

57. Les arrangements contractuels constituent un élément essentiel de toute stratégie efficace dans le domaine des ressources humaines, axée sur la délégation de pouvoirs et les résultats. Ils devraient correspondre de très près à la nature et à la durée des fonctions accomplies, et être faciles à administrer, équitables et transparents. Cela dit, l'expérience récente de même que la jurisprudence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies ont montré que, quand il n'y a pas de système efficace de suivi du comportement professionnel et quand les cadres ne sont pas assez bien formés, le type de contrat accordé ne joue pas un grand rôle. Les Inspecteurs ont donc conclu que, si la question des arrangements contractuels a été longtemps liée principalement à celles de la rémunération et des économies, elle devrait maintenant être considérée comme un aspect essentiel du système de suivi du comportement professionnel. Les conditions suivantes doivent être réunies pour que ces arrangements soutiennent un système efficace de gestion axée sur les résultats.

Condition 1

Les ressources humaines sont alignées sur les objectifs stratégiques de l'organisme.

58. Il convient à cet égard:

- a) De mettre au point des outils de planification efficaces afin de déterminer les ressources humaines dont les organismes ont besoin pour remplir leur mission;
- b) D'intégrer la planification des ressources humaines dans la planification stratégique et opérationnelle à court, à moyen et à long terme;
- c) De dresser la liste des principales compétences et qualités du personnel existant;

d) D'accroître la marge de manœuvre budgétaire accordée aux chefs de secrétariat par les organes directeurs des organismes des Nations Unies pour l'utilisation des ressources humaines.

Condition 2

Les besoins particuliers de la fonction publique internationale sont reconnus et un juste milieu a été trouvé entre les contrats de durée déterminée et les contrats de durée indéfinie, ce qui contribue à de bons résultats.

59. À cet égard, on peut faire des enquêtes auprès des nouvelles recrues pour déterminer dans quelle mesure la sécurité d'emploi attire les candidats à des postes dans les organismes des Nations Unies.

Condition 3

Des systèmes de recrutement et d'affectation transparents, efficaces et équitables sont en place pour étayer la politique contractuelle axée sur les résultats.

60. Pour mettre en place de tels systèmes, il convient normalement:

- a) De diffuser les avis de vacance de poste le plus largement possible, notamment au moyen de sites Web spéciaux, et d'utiliser des outils fiables de sélection électronique afin que seuls les candidats vraiment qualifiés soient pris en considération;
- b) D'indiquer clairement dans les avis de vacance de poste quels sont les types de compétences et de qualifications nécessaires pour l'emploi considéré, ainsi que la durée prévue de l'engagement;
- c) De préciser quels sont les pouvoirs délégués aux directeurs de programmes pour le recrutement et l'affectation de fonctionnaires aux postes placés sous leur responsabilité;
- d) De mettre au point des outils et mécanismes – tests, entrevues destinées à estimer les compétences, «centres d'évaluation», etc., – pour aider les cadres à s'acquitter de leurs responsabilités, et d'utiliser des critères préétablis clairs et vérifiables pour la sélection des candidats, critères dont le poids respectif doit être bien précisé;
- e) D'établir des organes centraux chargés d'examiner les décisions concernant le choix des candidats et de vérifier que les critères d'évaluation préétablis ainsi que les procédures prévues ont bien été appliqués, et que les résultats de l'évaluation comparative ont été dûment consignés.

Condition 4

Les réformes contractuelles sont désormais axées sur les résultats.

61. Ces réformes demeurent cependant orientées aussi vers les objectifs suivants, qui contribuent tous à la gestion axée sur les résultats:

- a) Rationalisation et simplification des arrangements contractuels, ce qui pourrait conduire à les diviser en deux catégories seulement, engagements pour une durée déterminée et engagements pour une durée indéfinie;
- b) Élargissement de la marge de manœuvre accordée aux organismes afin qu'ils puissent recruter le personnel voulu au moment voulu, pour des tâches déterminées, et pour la période nécessaire à l'accomplissement de ces tâches;
- c) Équité.

Condition 5

La jurisprudence des tribunaux administratifs est prise en considération.

62. À cette fin, les organisations pourraient:

- a) Examiner l'efficacité de leurs procédures administratives dans le cadre de la gestion axée sur les résultats;
- b) Mettre au point des documents contractuels exposant très clairement les conditions d'emploi, et veiller à ce que le personnel soit pleinement informé de ces conditions et de leurs incidences, y compris en ce qui concerne les perspectives de carrière;
- c) Établir des mécanismes pour fournir aux cadres l'appui voulu et pour s'assurer de la bonne application des procédures administratives;
- d) Établir des mécanismes pour rendre les cadres responsables des arrangements contractuels.
