

DÉLÉGATION DE POUVOIRS ET RESPONSABILISATION
DEUXIÈME PARTIE DU RAPPORT SUR LA GESTION AXÉE SUR
LES RÉSULTATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Document établi par

Even Fontaine Ortiz

Ion Gorita

Victor Vislykh

Corps commun d'inspection



Genève

2004

JIU/REP/2004/7

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

DÉLÉGATION DE POUVOIRS ET RESPONSABILISATION
DEUXIÈME PARTIE DU RAPPORT SUR LA GESTION AXÉE SUR
LES RÉSULTATS DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Document établi par

Even Fontaine Ortiz

Ion Gorita

Victor Vislykh

Corps commun d'inspection



Genève

2004

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Sigles et acronymes		iv
I. INTRODUCTION.....	1 – 5	1
II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS	6 – 38	2
III. RESPONSABILISATION.....	39 – 69	13

SIGLES ET ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation internationale de la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIG	Système intégré de gestion
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. INTRODUCTION

1. On l'a vu dans la première partie du présent rapport, dans leurs efforts récents pour réformer les pratiques organisationnelles, la plupart des organismes des Nations Unies ont privilégié l'adoption progressive de techniques de budgétisation axée sur les résultats. Un bilan antérieur de l'expérience des organisations en la matière avait été dressé dans un rapport de 1999 par le Corps commun d'inspection (CCI) qui avait relevé que ce type de budgétisation faisait «de plus en plus l'objet d'un consensus et d'un appui énergique dans les autres organisations du système en tant qu'outil permettant d'accroître la transparence et la responsabilité grâce à l'accent mis sur les résultats et à l'utilisation d'indicateurs de résultats qui établissent une relation plus claire entre les résultats du programme et le budget»¹. Au cours des quelque cinq années qui se sont écoulées depuis la publication de ce rapport, la démarche axée sur les résultats a continué à être appliquée, à des degrés divers selon les organisations, l'objectif étant de mettre en place un système de gestion axée sur les résultats (GAR) qui s'applique aux activités des organisations sous tous leurs aspects.

2. Il importe tout particulièrement d'appliquer un tel système aux services qui gèrent actuellement les ressources humaines et ont également besoin d'être réformés si l'on veut qu'ils puissent contribuer à une stratégie véritablement axée sur les résultats. À partir de leur analyse, les Inspecteurs ont conclu que pour mettre en place un système solide de GAR, il fallait se fonder principalement sur la délégation de pouvoirs et la responsabilisation (examinées ci-après) ainsi que sur le suivi du comportement professionnel et les arrangements contractuels (voir la troisième partie), ces quatre aspects de la gestion des ressources humaines étant intimement liés. Ils n'ignorent cependant pas que d'autres questions, telles que la mobilité, le recrutement et le perfectionnement du personnel, seulement abordées d'une façon marginale dans le présent rapport, influent aussi sur les résultats obtenus par les individus et les organisations.

3. Au cours des 10 dernières années, d'importantes réformes ont en fait été lancées dans le domaine de la gestion des ressources humaines par la plupart des organismes des Nations Unies et, en l'an 2000, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a adopté un cadre de gestion des ressources humaines afin de lui permettre de définir des politiques efficaces en la matière et de les relier aux objectifs des organisations². S'il serait prématuré d'évaluer les incidences de ces réformes récentes, le Corps commun espère contribuer aux changements proposés en présentant ici, comme il l'a fait dans la première partie, une liste des conditions essentielles pour que les idées conçues ces dernières années, et en particulier celles exposées par la CFPI dans son cadre, puissent être mises en pratique et qu'un véritable système de délégation de pouvoirs et de responsabilisation puisse être mis en place.

4. La même présentation a été retenue: des exemples concrets de mesures, de méthodes ou de pratiques qui semblent satisfaire à une ou à plusieurs des conditions de réussite figurent donc dans des encadrés. Les principales difficultés rencontrées par certains organismes pour suivre la nouvelle politique sont également examinées. Les conditions ainsi définies dans les différentes parties du rapport ont été présentées dans la synthèse publiée à part. D'une manière générale, la présente partie du rapport ayant été établie en même temps que la première et la troisième, la méthode retenue pour sa préparation et son élaboration est décrite dans le document de synthèse. En particulier, une première ébauche du texte a été soumise à une réunion de travail tenue en juin 2004, qui était ouverte à tous les hauts fonctionnaires concernés des organismes participant aux travaux du CCI et à laquelle la plupart étaient représentés. Leur participation active et constructive à la réunion a grandement contribué à l'achèvement du cadre de référence présenté ci-après.

5. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont apporté leur concours à l'établissement du rapport.

¹ JIU/REP/99/3, conclusion E.

² A/55/30.

II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

6. La délégation de pouvoirs est 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. Ces questions ont déjà été examinées de manière assez détaillée dans un rapport du CCI sur la délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies dont les recommandations ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies³. D'une manière plus générale, dans son cadre de gestion des ressources humaines, la CFPI souligne qu'il faut permettre aux fonctionnaires de participer à l'adoption des décisions qui concernent l'organisation, car c'est l'un des principes à la base du style de gestion requis pour une bonne gouvernance⁴.

7. 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. Étant donné que l'on obtient de meilleurs résultats lorsque les responsabilités et les pouvoirs sont délégués directement à ceux qui sont chargés d'effectuer la tâche, les grandes entreprises privées veillent à ce que des procédures internes assurent aux cadres les pouvoirs et la souplesse nécessaires pour contribuer à la mission de l'entreprise. Comme le CCI l'a précédemment noté, on a constaté ces dernières années que 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 systèmes de gestion⁵.

8. Il est nécessaire de distinguer au départ entre la véritable délégation de pouvoirs, donc du pouvoir de décision, et la décentralisation que l'on peut interpréter comme une simple répartition des responsabilités administratives entre les services d'un secrétariat en divers lieux géographiques. Si dans les organismes des Nations Unies, longtemps caractérisés par une hiérarchie centralisée, la délégation de pouvoirs a souvent été liée en fait à la décentralisation et surtout pratiquée par les organisations ayant une forte présence sur le terrain, les principes sur lesquels elle repose demeurent valables aux sièges et devraient aussi s'y appliquer.

Quelles sont les conditions d'une délégation de pouvoirs?

A. La chaîne hiérarchique

9. Dans la plupart des organismes des Nations Unies, la chaîne hiérarchique qui traverse l'ensemble du secrétariat depuis les organes délibérants en passant par le chef du secrétariat, est clairement identifiable. La charte ou les statuts ou le document juridique correspondant de l'organisation définit les pouvoirs et les fonctions d'ensemble du chef du secrétariat en qualité de chef de l'Administration et précise parfois également qu'il peut déléguer une partie de ces pouvoirs à l'échelon inférieur de la chaîne hiérarchique. Toutefois, lorsque les postes de rang élevé de l'organisation – outre celui du chef du secrétariat – sont pourvus à travers des élections par les organes délibérants, la chaîne hiérarchique peut

³ JIU/REP/2000/6; décision 55/481 de l'Assemblée générale en date du 14 juin 2001. A/55/49, vol. III, p. 102.

⁴ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément n° 30*, document A/55/30, annexe II.

⁵ JIU/REP/2000/6.

se brouiller et devenir ambiguë. C'est le cas à l'Union internationale des télécommunications (UIT) où les cinq plus hauts fonctionnaires sont élus par la Conférence de plénipotentiaires tandis qu'à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Directeur général et les six directeurs régionaux sont également désignés par les organes délibérants.

10. Des mécanismes de contrôle et d'approbation trop pesants et une gestion vétilleuse contrecarrent le passage à une gestion axée sur les résultats. Il faudrait donc revoir les règles et règlements en vigueur pour accompagner les réformes.

Condition 1

La chaîne hiérarchique est parfaitement claire.

B. Détermination des pouvoirs qui doivent être délégués

11. Dans les organismes des Nations Unies, les responsables ont rarement été encouragés, et étaient peu disposés à véritablement encadrer leur personnel et les services des ressources humaines devaient consacrer l'essentiel de leurs ressources à le faire à leur place au lieu de s'occuper des questions stratégiques. Certaines organisations tendent toutefois à associer davantage les cadres à l'emploi des ressources humaines et en particulier à la sélection des candidats, comme il est montré ci-après.

L'ONU a introduit en 2002 un nouveau système de sélection des fonctionnaires ayant expressément pour objet de faire évoluer la culture de l'Organisation en donnant davantage au personnel et aux cadres les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités et en leur demandant de rendre compte de leurs décisions et des résultats obtenus⁶. Dans l'instruction administrative promulguée pour mettre en œuvre le système, le Secrétaire général indique clairement que les directeurs de programme sont non seulement chargés d'élaborer les critères d'évaluation du poste mais également d'évaluer les candidats et de proposer, par l'intermédiaire du chef de département ou de bureau, une liste de candidats qualifiés qu'ils jugent aptes à exercer les fonctions considérées, sans les classer. Alors que dans le passé, les organes d'examen mixtes examinaient les candidatures au cas par cas et approuvaient les recommandations des responsables ou proposaient d'autres candidats, dans le nouveau système, les organes de contrôle se contentent d'apprécier si les candidats proposés ont été évalués sur la base des critères préalablement approuvés et si les procédures en vigueur ont été respectées. Le chef du département ou du bureau peut alors choisir n'importe quel de ces candidats⁷. S'il est trop tôt pour prendre la mesure de ses véritables résultats, on peut considérer que le nouveau système représente la première véritable tentative de l'ONU de confier carrément aux chefs de département la responsabilité de la sélection des candidats.

Dans la nouvelle stratégie de **l'Organisation internationale du Travail (OIT)** en matière de ressources humaines, la responsabilité des chefs hiérarchiques tenus comptables des décisions prises en matière de recrutement est un critère important de la procédure de recrutement et de sélection⁸. Aux termes d'un accord collectif sur les procédures de recrutement et de gestion des effectifs, signé en

⁶ Circulaire du Secrétaire général de l'ONU, ST/SGB/2002/5.

⁷ Instruction administrative de l'ONU, ST/AI/2002/4.

⁸ «Des résultats par le développement des personnes et des carrières: un nouveau plan pour le BIT», GB.276/PFA/16, par. 20.

l'an 2000, les supérieurs hiérarchiques disposent de davantage de pouvoirs à cet égard. L'accord institue une procédure détaillée pour le recrutement et la sélection du personnel selon laquelle le supérieur hiérarchique est chargé de l'évaluation des compétences techniques et professionnelles et de l'expérience des personnes dont la candidature a été retenue pour un poste à pourvoir et de présenter une recommandation au Directeur général qui prend la décision finale⁹.

12. Les responsables se voyant déléguer de nouveaux pouvoirs, il est nécessaire de déterminer soigneusement le degré optimal de délégation. À l'ONU par exemple, les associations du personnel et un certain nombre de directeurs de programme estiment qu'après les avancées sensibles de ces dernières années, la délégation est allée aussi loin que possible. Ils ont observé qu'il est possible de déléguer les pouvoirs à l'échelon du département mais que des difficultés surgissent lorsque l'on descend en dessous de cet échelon. D'autres pensent cependant qu'il y a amplement matière à étendre les délégations de pouvoirs au profit des directeurs de programme¹⁰.

13. Par ailleurs, certains directeurs de programme continuent à craindre de devoir assumer certaines tâches, sans avoir les pouvoirs correspondants, et que les activités administratives soient dévolues aux services organiques sous couleur de délégation de pouvoirs. On l'a vu, si la délégation de pouvoirs a pu parfois accompagner la décentralisation des tâches administratives à des groupes d'appui administratif relevant de services organiques (comme par exemple les unités d'appui administratif à l'OMS ou les services administratifs à l'ONU), il importe de bien distinguer la simple délocalisation de l'appui administratif et l'attribution de pouvoirs de décision plus importants aux responsables opérationnels.

14. Il peut aussi arriver que ce que l'on appelle délégation de pouvoirs ne soit pas autre chose qu'une délégation de signature. La première implique un transfert de responsabilités dans un domaine d'action donné d'une autorité administrative à une autre tandis que dans la seconde le représentant habilité prend simplement des décisions au nom de son mandant. S'efforçant de préciser les questions de délégation et de mettre à jour les textes administratifs, le secrétariat de l'UIT a étudié de manière approfondie cette distinction¹¹. Son étude intéresse toutefois toutes les organisations qui veulent passer à la GAR et il faut reconnaître que les limites inhérentes à la délégation de signature constituent un obstacle à un véritable transfert des pouvoirs de décision.

15. La délégation de pouvoirs risque de s'accompagner d'une perte d'économies d'échelle et d'une moindre cohérence dans la mise en œuvre des politiques de l'organisation. Certaines organisations hésitent à déléguer des pouvoirs en matière de recrutement car cela risquerait de rendre plus difficile la mise en œuvre de leur politique (en matière de répartition géographique, d'équilibre entre les fonctionnaires des deux sexes ou d'emploi du conjoint, notamment). À supposer qu'un département adopte des objectifs dans certains domaines des ressources humaines, il peut être difficile de les atteindre si le chef de chaque bureau/division/service en son sein est libre de prendre les décisions en matière de sélection. Les décisions des cadres en matière de recrutement et d'affectation peuvent également être difficilement conciliables avec les besoins opérationnels en matière de mobilité, en particulier dans les organisations de terrain qui appliquent des politiques rigoureuses de rotation du personnel comme le

⁹ «Accord collectif sur les procédures de recrutement et de gestion des effectifs», GB.279/PFA/12, annexe V.

¹⁰ Voir l'analyse du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU dans le document intitulé «Étude des opérations et procédures administratives de l'Organisation des Nations Unies qui font double emploi, sont trop complexes ou entraînent des lourdeurs bureaucratiques», A/58/211, par. 35.

¹¹ JIU/REP/2001/3, par. 53 à 57.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM).

16. Dans plusieurs organisations, le pouvoir de sélection des candidats appartient donc en dernier ressort, en particulier pour la catégorie des administrateurs, au chef du secrétariat. Il convient de noter que les organes directeurs ne sont eux-mêmes parfois guère désireux de déléguer le pouvoir de recrutement aux chefs de secrétariat, voire ont limité ce pouvoir, soit en fixant un nombre croissant d'objectifs soit en remettant en cause tel ou tel de leur choix. Une véritable délégation en matière de gestion des ressources humaines de l'organisation doit descendre de la source même du pouvoir, à savoir les organes directeurs, à travers les chefs de secrétariat jusqu'aux chefs de département et aux responsables opérationnels, et une telle délégation doit bénéficier d'un engagement politique sans ambiguïté à tous les échelons.

Condition 2

La délégation de pouvoirs est clairement déterminée.

C. Textes régissant la délégation de pouvoirs

17. Ces dernières années, de nombreuses organisations se sont efforcées de mettre à jour et de simplifier leurs statuts et règlements du personnel ainsi que leurs règlements financiers et règles de gestion financière. Les délégations de pouvoirs continuent cependant à faire l'objet d'une foule d'autres instruments administratifs, outre ces statuts et règlements, que les cadres et le personnel doivent passer au crible. Les responsables que les Inspecteurs ont rencontrés se sont davantage plaints, à plusieurs reprises, de la pléthore de directives que de leur rareté.

18. Certains secrétariats ont donc tenté de synthétiser dans un document unique les pouvoirs délégués à certains types de services. Ainsi, le secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a, par exemple, précisé en 1999 dans une circulaire les responsabilités et les relations hiérarchiques respectives des unités administratives dans tous les lieux d'affectation¹². Le Département des opérations du PAM a également publié en l'an 2000 un document intitulé «Directives concernant la structure-type, la définition des unités, la répartition et l'attribution des fonctions, les exposés de fonctions, le déroulement du travail et la délégation de pouvoirs pour les bureaux OD» pour fournir des orientations générales et mieux définir sa chaîne hiérarchique après le lancement de son programme de restructuration¹³. À l'OMS, le Département des ressources humaines a répertorié en 2003 les pouvoirs délégués en rapport avec le règlement du personnel et les ressources humaines. Les Inspecteurs ont cependant jugé l'effort de l'UNESCO en ce domaine particulièrement remarquable.

En 2002, le Directeur général de l'UNESCO a promulgué une note sur la délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs dans laquelle il a souligné que les fonctionnaires auxquels un pouvoir particulier est délégué doivent savoir ce dont ils sont responsables et ceux qui délèguent le pouvoir doivent en attendre la même chose¹⁴. **Un organigramme des pouvoirs et responsabilités** établi par L'office du contrôle interne est joint à la note. Les Inspecteurs ont jugé très utile cet organigramme qui précise les

¹² FAO, OCD/99/22.

¹³ OD/2000/004, 10 novembre 2000.

¹⁴ UNESCO, DG/Note/02/11, 21 mai 2002.

pouvoirs des bureaux extérieurs vis-à-vis du siège et expose les fonctions en rapport avec chaque organisme responsable. L'UNESCO élabore actuellement un organigramme pour l'ensemble de l'Organisation qui expose dans un cadre unique les pouvoirs des bureaux extérieurs et du siège.

19. Des documents détaillés de ce type devraient, le cas échéant, être accompagnés d'avis de délégations décrivant sans ambiguïté les fonctions concrètes attribuées et les pouvoirs correspondants délégués aux chefs de département ou de bureau. À l'ONU, par exemple, il s'agit habituellement d'une circulaire du Secrétaire général. À l'UIT, le document correspondant est l'ordre de service¹⁵. Tous les instruments de délégation doivent être diffusés systématiquement et revus périodiquement par souci de clarté et de cohérence.

20. Bien que cela ne soit pas toujours possible, il importe d'harmoniser le niveau des pouvoirs délégués à des fonctionnaires de même classe dans le domaine des ressources humaines. Les Inspecteurs ont noté que dans plusieurs cas, en particulier dans les réseaux décentralisés des institutions spécialisées, les pouvoirs délégués à des cadres de même classe ou ayant le même titre fonctionnel, étaient différents, ce qui est une source de confusion et d'animosité. Il peut aussi se produire que les pouvoirs délégués à un fonctionnaire soient plus importants que ceux de son supérieur hiérarchique ce qui tend à brouiller le sens des responsabilités.

Condition 3

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

D. Systèmes informatiques de gestion

21. La délégation de pouvoirs n'est pas toujours appuyée par une informatique de gestion. De nombreuses organisations mettent certes en place des systèmes intégrés de gestion de l'information en vue d'optimiser les procédures administratives et financières et de mieux rendre compte des ressources humaines et financières¹⁶, mais au début, c'est généralement l'élaboration des éléments financiers qui est privilégiée. Un grand nombre d'entre elles continuent à utiliser les systèmes antérieurs pour les ressources humaines (FAO, UIT, UNESCO, HCR, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et OMS par exemple). Ces systèmes sont souvent calqués sur les systèmes informatiques de gestion financière, qui ne répondent pas aux besoins courants de la gestion des ressources humaines et certains modules indispensables à celle-ci, comme par exemple le suivi du comportement professionnel ou le perfectionnement du personnel, peuvent en être absents. Certaines de ces organisations sont conscientes du hiatus qui existe entre leurs besoins dans le domaine de la gestion des ressources humaines et les systèmes de gestion de données qui ont été mis au point. Par ailleurs, les systèmes antérieurs, comme par exemple le système intégré de gestion (SIG) de l'ONU, reposent sur des techniques anciennes qui ne peuvent pas recevoir les informations produites par les logiciels de base de données plus récents tels que Galaxy ou le PAS électronique.

¹⁵ Un ordre de service est un «acte administratif à caractère réglementaire qui fait partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'organisation et fait naître des droits ou des obligations pour tout ou partie des fonctionnaires (ordre de service n° 00/1, par. 2.2).

¹⁶ JIU/REP/2002/9.

22. Le choix du moment de la mise en service d'une nouvelle informatique de gestion est capital. Dans plusieurs cas, la mise en service de nouveaux systèmes a été retardée en attendant la simplification des procédures administratives et une nouvelle définition des pouvoirs. Dans d'autres, les nouvelles procédures administratives adoptées et la délégation décidée se sont révélées ultérieurement incompatibles avec les nouvelles applications ou les systèmes informatiques. Les deux doivent intervenir en même temps.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (**PNUD**) note que l'introduction du système **PeopleSoft** (qui prévoit des mécanismes de contrôle) permettra de déléguer sans ambages le pouvoir de certification des opérations ordinaires à l'échelon auquel celles-ci sont effectuées. Les responsables n'auront à examiner périodiquement que les anomalies.

Condition 4

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

E. Accès à l'information

23. Les cadres doivent pouvoir accéder à tout moment et en temps réel aux dernières informations relatives aux règles, règlements, politiques et procédures concernant la gestion des ressources humaines de leur organisation. Les organismes des Nations Unies ont certes mis en ligne un grand nombre de documents administratifs sur leur Intranet et les ont parfois aussi diffusés sur CD-ROM, mais leurs manuels administratifs ne peuvent pas toujours être consultés en direct au moyen de fonctions de recherche avancées.

L'ONU a mis en ligne en l'an 2000 un **manuel** électronique de **gestion des ressources humaines** que tous les fonctionnaires peuvent consulter depuis 2001 par l'Intranet et l'Internet. Le manuel permet aux fonctionnaires d'accéder à tous les règlements et procédures administratifs, notamment à tous les textes administratifs et à toutes les circulaires, ainsi qu'à plus de 150 formulaires à usage administratif qui peuvent être remplis en ligne. L'index thématique facilite la recherche des informations.

Dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines, l'UNICEF a actualisé son manuel des ressources humaines qui peut désormais être consulté en ligne.

Enfin, le Département des ressources humaines de l'OMS prévoit d'élaborer en 2004-2005 un guide électronique des ressources humaines.

24. Il importe 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. Les Inspecteurs ont noté qu'en plusieurs occurrences, l'actualisation des manuels administratifs par les secrétariats s'est prolongée pendant plusieurs années, souvent faute de ressources suffisantes, et que les cadres continuent à se référer à des documents périmés. La mise à jour des manuels devrait être confiée à un service administratif central doté des ressources nécessaires.

25. Les cadres devraient aussi avoir immédiatement accès à des renseignements détaillés sur la situation des fonctionnaires qu'ils supervisent, ce qui renforcerait la transparence et la communication.

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a introduit en 2002 un nouvel outil électronique de gestion du personnel qui donne aux différents cadres, sous contrôle d'accès, des renseignements en ligne actualisés sur la situation des ressources humaines qu'ils supervisent. L'application a été complétée en 2004 par un nouveau système de statistiques des absences et des heures supplémentaires au niveau de l'unité, directement relié aux données des différents fonctionnaires.

Condition 5

Les cadres ont accès à l'information voulue.

F. Services centraux d'appui

26. Dans l'optique d'une gestion axée sur les résultats, les services centraux d'appui ont un rôle capital à jouer dans la fourniture des services administratifs communs, des services consultatifs et des services de suivi (voir la section III F) ci-après). En assurant des services d'assistance dans chaque domaine administratif (ressources humaines, questions financières, juridiques, informatique, etc.), ils peuvent donner aux cadres accès à un vaste corps de connaissances, ainsi que des conseils et des orientations, pour les aider dans leurs décisions. Bien rôdés, de tels services pourraient d'ailleurs remplir certaines des fonctions actuellement attribuées aux divers services administratifs ou unités administratives équivalentes au niveau du département, ce qui entraînerait des économies, des gains d'efficacité et une plus grande cohérence dans la mise en œuvre du règlement financier, des règles de gestion financière, du statut du personnel et du règlement du personnel.

27. Le succès d'une délégation de pouvoirs dépend donc dans une large mesure de l'efficacité de l'appui fourni aux différents cadres, à la fois par le personnel administratif placé sous leur supervision et par les services centraux d'appui. Cela est d'autant plus vrai pour les cadres de terrain qui se sentent souvent isolés et désorientés. Des organisations ont décentralisé certains de leurs services des ressources humaines dans les régions afin de mieux aider les cadres et leurs subordonnés des bureaux hors siège.

28. D'après une étude récemment menée auprès des commissions régionales de l'ONU, il est nécessaire de déléguer davantage de pouvoirs du siège aux secrétaires exécutifs et aux chefs de l'administration mais, au sein des commissions elles-mêmes, le niveau actuel de délégation aux directeurs de programme de fond est satisfaisant et n'appelle pas de changement. En effet, la structure des divisions techniques des commissions régionales dont les directeurs ont la responsabilité d'encadrer le personnel ainsi que d'obtenir des produits, n'autoriserait pas de délégation supplémentaire qui alourdirait leurs tâches administratives que certains considèrent déjà comme excessives¹⁷.

29. Cette conclusion montre que les directeurs de programme ont avant tout besoin d'un appui rapide et de qualité de la part des services administratifs communs et des services d'assistance. Ces services

¹⁷ Le Sous-Groupe sur les commissions régionales chargé d'examiner la délégation de pouvoirs a été créé dans le cadre d'un comité permanent interservices, en application de la décision 32 du programme du Secrétaire général pour aller plus loin dans le changement (A/57/387) aux termes de laquelle une étude approfondie devait être «réalisée en ce qui concerne la possibilité de déléguer davantage de pouvoirs aux cadres et de leur permettre de gérer de façon plus souple leurs ressources». Le Sous-Groupe était composé de représentants des cinq commissions régionales et coordonné par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

devraient être assez centralisés pour disposer d'une taille minimale leur permettant d'offrir le meilleur rapport coût-efficacité et un niveau suffisant de compétences mais pas à l'excès au point d'ignorer les besoins particuliers des différents cadres.

L'UNICEF a établi des structures d'appui aux responsables sur le terrain, comme la convocation, trois fois par an, de réunions d'une **équipe de gestion régionale** auxquelles tous les représentants d'une région donnée peuvent débattre des questions de gestion. Il a également affecté des fonctionnaires régionaux des ressources humaines dans les bureaux régionaux pour encadrer et suivre les décisions prises par les représentants locaux.

30. De même, conformément à la politique du HCR tendant à rapprocher du terrain la prise des décisions opérationnelles, la Division de la gestion des ressources humaines du Haut-Commissariat a détaché en 1999/2000 du personnel pour constituer sur le terrain des unités pour les ressources humaines auprès des directions régionales de l'une des régions à l'époque. Dans une étude réalisée en 2003, le BSCI a constaté que la décentralisation des fonctions des ressources humaines au HCR avait beaucoup d'avantages, le principal étant la proximité des administrateurs du personnel avec le terrain. Ils pouvaient ainsi nouer des contacts plus personnels avec les fonctionnaires et mieux répondre à leurs préoccupations tout en apportant leur concours pour les tâches administratives.

31. Le BSCI a toutefois constaté que plusieurs activités d'administration du personnel devaient toujours être approuvées par le siège et ne faisaient que transiter par les unités de terrain, ce qui allongeait d'autant la durée d'instruction des dossiers. De plus, pour que les fonctionnaires de ces unités restent au fait des derniers développements en matière de politique et des stratégies les plus récentes, le siège devait assurer un suivi, une formation et un appui général, ce qu'il n'était pas en mesure de faire en raison de contraintes budgétaires et de ressources limitées¹⁸. De ce fait, les unités constituées sur le terrain ont depuis été rapatriées au siège. Les organisations doivent donc soigneusement peser les avantages d'une décentralisation des services d'appui ou de la fourniture d'un appui central au moyen de services d'assistance facilement accessibles depuis le terrain.

Condition 6

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

G. Compétences en matière de gestion

32. Au fil des ans, de nombreuses organisations ont promu de bons spécialistes ou experts à des postes d'encadrement pour lesquels ils n'étaient pas nécessairement préparés ou compétents. Depuis, on considère que pour exercer efficacement des fonctions d'encadrement, il faut posséder des compétences particulières au-delà d'une connaissance approfondie de la discipline ou du domaine technique considéré. Certaines organisations se sont efforcées de définir précisément ces compétences en matière d'encadrement, généralement dans le contexte plus large des compétences définies pour l'ensemble du personnel.

¹⁸ AR2003/601/10, 30 octobre 2003.

Après une phase préparatoire à laquelle ont participé des fonctionnaires à tous les échelons et dans tous les lieux d'affectation du Secrétariat, l'**ONU** a défini en 1999 les valeurs fondamentales de l'Organisation ainsi que les compétences de base et les compétences en matière d'encadrement, notamment: qualités de chef, hauteur de vues, responsabilisation des subordonnés, aptitude à donner confiance, suivi du comportement professionnel et sûreté de jugement/aptitude à décider.

Le secrétariat de L'**OMS** a publié en 2004 un modèle de compétence qui énumère les compétences en matière d'encadrement: créer un environnement qui responsabilise et motive le personnel, assurer une utilisation efficace des ressources et constituer et encourager des partenariats dans l'Organisation et à l'extérieur de celle-ci.

Dans le cadre de sa nouvelle politique d'évaluation des performances qu'elle devait lancer en 2004, l'**UNESCO** a défini les onze compétences suivantes que doivent posséder les hauts responsables: hauteur de vues et réflexion stratégique, aptitude à mobiliser des ressources, à instaurer des partenariats, à encadrer les personnes, à former des équipes, à innover, à prendre des décisions, à communiquer et à s'engager, à obtenir des résultats, à amorcer et à gérer le changement, à échanger les expériences et les connaissances.

Le **PNUD** a mis au point le profil de compétences suivant pour son programme de perfectionnement des cadres: qualités de chef, responsabilité et esprit d'équipe, talents d'animateur et sensibilité à la diversité, constitution de partenariats et de réseaux, souci du résultat, innovation et jugement, communication, compétences théoriques et analytiques. Le PNUD a également élaboré le cadre de compétences suivant pour les coordonnateurs résidents: aptitude à réaliser la vision d'ensemble, perspective stratégique, capacité à influencer sur l'action, à nouer et à entretenir des relations, à favoriser l'engagement de l'équipe, à communiquer, à gérer les conflits et les tensions, sens de l'organisation et de la coordination, souplesse dans la prise de décisions et discernement.

Dans le contexte de son système de gestion des carrières, le **HCR** a défini les compétences suivantes en matière d'encadrement: planification stratégique, capacités de chef, suivi du comportement professionnel, suivi personnalisé et perfectionnement du personnel, gestion des ressources, sensibilité politique et organisationnelle.

L'**ONUDI** a défini 14 compétences en matière d'encadrement et le Service de la gestion des ressources humaines les a précisément définies dans une brochure publiée en 2002.

Le cadre de compétences du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) distingue quatre groupes de compétences de base, pour l'ensemble du personnel du Fonds, et une série de compétences fonctionnelles applicables à tous les fonctionnaires d'une catégorie donnée. Il ne définit pas de groupe particulier de compétences en matière d'encadrement.

Le **PAM** vient d'achever la mise au point d'un référentiel de compétences pour les fonctionnaires de toutes les classes, y compris les cadres, et il l'a mis en application.

33. L'appellation et le classement des compétences en matière d'encadrement peuvent varier légèrement selon les organisations, en fonction de leurs besoins et de leur mandat propres, mais il s'agit plutôt de différences d'accent que de divergences et les compétences et comportements attendus des cadres dans l'ensemble du système des Nations Unies présentent des points communs remarquables. On peut cependant soutenir que le style de gestion est lié à la personne et à la culture et les Inspecteurs craignent que les compétences en matière d'encadrement définies par les organisations ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité culturelle des cadres potentiels.

34. La CFPI a défini six compétences de base en matière d'encadrement pour un éventuel corps de hauts fonctionnaires et des responsables ont collaboré avec le réseau Ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) en vue d'instaurer un tel corps et «renforcer les capacités en matière de gestion et de direction comme une étape vers l'amélioration de l'efficacité de l'organisation». Les titulaires des postes devant faire partie de ceux attribués au corps de hauts fonctionnaires seraient généralement des cadres chargés d'assurer la direction d'importants programmes et activités et/ou de fournir des avis au sujet des politiques¹⁹. Les Inspecteurs constatent que cette idée gagne du terrain mais que le CCS doit encore préciser de nombreux points avant que des propositions concrètes puissent être présentées aux organes délibérants.

Condition 7

Les cadres possèdent les compétences requises.

H. Formation des cadres

35. Il y a par ailleurs lieu de noter que de nombreux postes de responsabilité vont devenir vacants au cours des dix prochaines années dans les organismes des Nations Unies avec le départ à la retraite d'une génération de cadres. D'après les statistiques des effectifs des organismes des Nations Unies établies par le secrétariat du CCS, au 31 décembre 2002, 34,4 % de l'ensemble des fonctionnaires à la classe P-5, 48,8 % de ceux à la classe D-1 et 58 % de ceux à la classe D-2 étaient âgés de 55 ans ou plus²⁰. Il s'agit certes là d'une bonne occasion de rajeunissement des ressources humaines des organisations mais cela signifie également que de nombreux fonctionnaires seront promus de postes subalternes à des postes d'encadrement au cours des dix prochaines années et que beaucoup d'autres, issus de milieux professionnels et de cultures divers, seront recrutés par les organisations pour diriger des programmes et des personnes. Il faudra offrir à ces deux groupes de cadres une formation spécialisée pour leur permettre de perfectionner leurs compétences, en fonction des besoins de chaque organisme.

La plupart des organismes des Nations Unies ont élaboré ces dernières années des programmes de formation spécialisés à l'intention des cadres ou bien mettent actuellement au point des programmes pilotes.

- **ONU:** programme de formation à la gestion centrée sur les relations humaines;
- **PNUD:** programme de perfectionnement des cadres; centre de développement en matière de gestion (mis à l'essai en 2003);
- **FNUAP:** programme de formation à la gestion (en prévision);
- **HCR:** programmes de formation à la gestion;
- **UNICEF:** programme sur les techniques d'encadrement;
- **PAM:** programme de formation des dirigeants;

¹⁹ ICSC/55/R.2; CEB/2003/HLCM/11.

²⁰ «Personnel statistics», CEB/2004/HLCM/15.

- **AIEA** (Agence internationale de l'énergie atomique): programme de certification à l'encadrement;
- **OIT**: formation et perfectionnement à la gestion et à l'encadrement (mise à l'essai prévu);
- **UNESCO**: fonctions d'encadrement et de gestion du changement;
- **OMS**: programme sur la gestion et l'encadrement au niveau mondial;
- **UIT**: programme de certification à l'encadrement (en prévision);
- **ONUDI**: programme de perfectionnement des compétences en matière d'encadrement et programme sur la compétence professionnelle.

36. Selon une étude récente du Comité des commissaires aux comptes, au Secrétariat de l'ONU en 2002, 17 % des stagiaires suivaient des formations en matière d'encadrement et de gestion contre 10 % au HCR en 2001 alors qu'à l'UNICEF la même année, le programme en matière d'encadrement absorbait 18 % des dépenses de formation²¹. En règle générale toutefois, ces données sont difficilement accessibles et le suivi, l'évaluation et l'information concernant les programmes de formation ne sont en général pas satisfaisants. Le Comité des commissaires aux comptes a notamment recommandé que les organismes des Nations Unies continuent à améliorer l'évaluation des activités de formation afin d'apprécier plus rigoureusement leurs effets²². Évaluant un programme de formation à l'encadrement d'un organisme des Nations Unies, les Inspecteurs ont noté qu'il avait sensiblement modifié la pratique des participants en matière d'encadrement, tout particulièrement en ce qui concerne la délégation, l'efficacité des réunions, le suivi personnalisé, le travail d'équipe et la gestion du temps. La plupart des intéressés ont également constaté des améliorations dans les pratiques d'autres participants au programme²³.

37. En fait, il peut être difficile d'évaluer réellement les conséquences d'autres programmes de perfectionnement de ce type qui s'efforcent de modifier les mentalités mêmes dans les organisations qui les mettent en œuvre, dans la mesure où leurs bénéficiaires risquent de ne se faire sentir que dans plusieurs années. Aussi, au lieu de les réserver aux fonctionnaires des rangs les plus élevés, comme cela a été le cas dans certaines organisations, il serait peut-être plus judicieux d'en faire profiter les cadres moyens qui sont susceptibles d'accéder à des postes dirigeants dans les prochaines années. Les programmes de perfectionnement des cadres sont toutefois coûteux pour les organisations qui doivent faire appel à des compétences extérieures et les contraintes budgétaires qui pèsent sur les fonds affectés à la formation du personnel en général limitent naturellement leur portée²⁴. On estime que le HCR par exemple a consacré 1,5 million de dollars des États-Unis à l'élaboration et à l'exécution des programmes de formation des cadres entre leur conception (en 1999) et le milieu de 2003, soit une dépense moyenne de 1 830 dollars

²¹ Rapport du Comité des commissaires aux comptes sur la gestion des activités de formation de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies, septembre 2003, graphique du paragraphe 113.

²² Voir la note 21 ci-dessus, par. 268 et 269.

²³ HCR, Groupe chargé de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale, «Review of UNHCR's Management Learning Programmes», juillet 2003.

²⁴ Le secrétariat du CCS estime que l'ensemble du système des Nations Unies ne consacre que 1 % de la masse salariale annuelle à la formation.

par participant²⁵. À l'OIT, le coût du programme de formation à la gestion s'élevait à 1,8 million de dollars des États-Unis pour trois années, une somme venant s'ajouter au coût de développement et de mise en place des programmes initiaux (environ 300 000 dollars). Le Commissaire aux comptes de l'Organisation a toutefois noté que cela ne permettait de former que 180 cadres et que le programme devrait peut-être être élargi et prolongé pour assurer la formation de tous les cadres actuels et futurs. Le coût total pourrait s'élever à environ un million de dollars par an²⁶.

38. Face à de tels coûts, on pourrait envisager d'élargir le rôle joué dans ce domaine par l'École des cadres du système des Nations Unies qui offre la possibilité de créer une culture de gestion commune dans tous les organismes des Nations Unies comme le Secrétaire général l'a déjà souligné²⁷. Les Inspecteurs notent que plusieurs organisations ont en fait déjà entamé des discussions avec l'École pour collaborer à un certain nombre d'activités de formation des cadres, notamment un programme sur les techniques d'encadrement de haut niveau à l'intention des cadres supérieurs dans l'ensemble du système. L'ONU a également indiqué qu'elle élabore en partenariat avec l'École un projet sur l'apprentissage axé sur les résultats ayant pour objet de fournir un modèle d'évaluation qui permette d'apprécier les effets et la rentabilité des programmes de formation.

Condition 8

Les cadres reçoivent la formation voulue.

III. RESPONSABILISATION

39. Les Inspecteurs ont noté qu'une des principales craintes exprimées au sujet de la délégation de pouvoirs, 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 cas²⁸. Comme l'a déclaré le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) de l'Assemblée générale, la «délégation de pouvoirs n'est pas synonyme d'abdication des responsabilités»²⁹. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a souligné, pour sa part, que la responsabilité des fonctionnaires quant à l'emploi des ressources qui sont mises à leur disposition fait partie intégrante d'une culture qui met en avant la délégation de pouvoirs³⁰. 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.

²⁵ Voir la note 23 ci-dessus.

²⁶ GB.286/PFA/14.

²⁷ Voir note 17 ci-dessus, par. 188.

²⁸ Le jugement n° 914v du Tribunal administratif des Nations Unies (affaire n° 1022 GORDON/PELANNE) montre par exemple que le système actuel de responsabilisation n'institue pas une responsabilité individuelle car il est discrétionnaire (p. 10 de la version anglaise, par. IX et X).

²⁹ A/56/7, par. VIII.27.

³⁰ A/53/414, par. 6.

40. Selon la définition que la CFPI en donne dans son Cadre de gestion des ressources humaines, la responsabilisation suppose que le «fonctionnaire ... assume toutes ses responsabilités et honore ses engagements, exécute les activités qui lui sont confiées dans les délais fixés, en respectant les normes de coût et de qualité et en se conformant aux règles et procédures de l'organisation, ... soutient ses subordonnés, les encadre, assume la responsabilité des fonctions qu'il leur a déléguées, et ... prend personnellement la responsabilité de ses propres erreurs et, le cas échéant, de celles de son service»³¹.

41. La responsabilisation peut aussi être définie plus simplement comme le processus dans lequel A répond devant B de Z (Z étant prescrit par B et accepté par A)³². Malheureusement, dans le système des Nations Unies, ce terme a souvent des connotations négatives alors que, si elle est envisagée de façon constructive, la responsabilisation peut aider à créer un climat propice à l'expérimentation, au changement et à la mise en œuvre de solutions, chacun pouvant compter sur l'aide de ses collègues pour faire ce qu'il s'est engagé à faire et respecter les accords conclus en matière de communication, se sentir soutenu et avoir le sentiment qu'on lui fait confiance³³.

42. On a d'ailleurs dit que ce qui comptait le plus pour motiver les fonctionnaires et faire en sorte qu'ils aient une efficacité optimale c'était non seulement la rémunération, les arrangements contractuels, le système d'évaluation du comportement professionnel, le processus de sélection et les conditions de travail/prestations familiales, mais aussi la culture de l'organisation³⁴. Les Inspecteurs souscrivent tout à fait à cette analyse et vont jusqu'à affirmer que la responsabilisation constitue le fondement d'une culture organisationnelle axée sur les résultats, le principe dont tous les autres découlent.

43. Selon eux, les principaux éléments d'un système de responsabilisation sont les suivants: i) responsabilité et obligations qui en découlent, ii) information, iii) suivi et iv) administration de la justice. S'agissant du premier élément, une fois que la chaîne des résultats attendus de lui a été définie et qu'il sait de quoi il aura à répondre et devant qui, chaque fonctionnaire doit être tenu d'utiliser de manière efficace et efficiente les ressources allouées pour mener à bien les tâches prévues aux fins de l'exécution des programmes et des activités. Les mesures administratives prises ensuite à son égard dépendent de la façon dont il se sera acquitté, selon le rapport d'évaluation de son comportement professionnel, des tâches et des responsabilités qui lui ont été assignées (voir la troisième partie du présent rapport). Le deuxième élément vise l'obligation qui est faite, à l'ensemble des fonctionnaires et à ceux qui les encadrent, à tous les échelons, de tenir leur supérieur hiérarchique systématiquement informé des mesures prises pour exécuter les programmes et activités prescrits. Cela vaut également pour les chefs de secrétariat. Le troisième élément renvoie au suivi dont doivent faire l'objet les mesures prises par les subordonnés dans l'accomplissement des tâches qui leur ont été assignées. Enfin, un mécanisme de responsabilisation doit toujours être adossé à un système d'administration de la justice sûr, efficace, indépendant et équitable.

³¹ Glossaire du Cadre de gestion des ressources humaines, A/55/30.

³² Service de gestion publique de l'OCDE, «Accountability in public organizations – Changing accountability relations: Politics, Consumers and the Market», 1997.

³³ M. Samuel, «The Accountability Revolution», 2001.

³⁴ Document de travail du secrétariat du CCS, «The new paradigm for human resources», septembre 2003. Dans ce document, la culture de l'organisation est définie comme l'ensemble de convictions, d'attitudes, de principes, de normes et de valeurs partagés qui, sans avoir été forcément formulés, déterminent en l'absence de toute instruction directe, les comportements et les relations de travail au sein de l'organisation et influent fortement sur les modalités d'exécution des tâches.

Quels sont les facteurs déterminants pour le bon fonctionnement du système de responsabilisation?

A. Cadre juridique

44. Une fois que les organes directeurs d'un organisme ont pris la décision de passer à un système de gestion axée sur les résultats, la réglementation correspondante ainsi que les procédures et les instructions administratives connexes doivent être réexaminées et révisées en conséquence. Il s'agit de donner un cadre juridique clair à l'ensemble du système de responsabilisation, y compris, en particulier, au système d'administration de la justice.

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.

B. Responsabilisation axée sur les résultats

45. Au sein du système des Nations Unies, le terme «responsabilisation» est encore trop souvent pris au sens étroit de respect des règles de gestion financière et des procédures officielles relatives à l'utilisation des fonds et le contrôle est donc quelquefois synonyme simplement d'audit financier classique. Ainsi, les organes compétents en matière de responsabilisation, lorsqu'il en existe, se bornent le plus souvent à traiter des problèmes de probité financière. Mais la responsabilisation devrait désormais être associée aussi à l'obtention de résultats. Au système de responsabilisation classique, qui vise à sanctionner, comporte une dimension conflictuelle et s'attache surtout à éviter les dysfonctionnements, doit succéder un système de responsabilisation d'un type nouveau dont le but est d'orienter positivement le comportement des cadres et de les encourager constamment à obtenir de bons résultats, comme il est indiqué dans le tableau initialement publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et reproduit ci-dessous³⁵. De même, les activités de suivi (voir la section F ci-après) doivent fournir un appui stratégique à la gestion et être axées sur les résultats ainsi que sur le respect des règles.

Refonte du système de responsabilisation		
Système de responsabilisation classique		Système de responsabilisation axée sur les résultats
Il s'agit surtout d'éviter les dysfonctionnements	Conception	L'optique est ici positive: il s'agit surtout d'encourager les fonctionnaires à prendre les bonnes décisions
Inspection	Type d'activités	Conseils
Action intermittente	Rythme	Action permanente
Réaction	Fonction des contrôles	Anticipation
Maintien en l'état	Objectif	Adaptation

³⁵ Service de gestion publique de l'OCDE, «Issues and Perspectives: Performance-based accountability in Spain's public service», 1997.

Condition 2

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

C. Responsabilisation à tous les échelons

46. Comme le CCI l'a déjà noté dans le passé, à 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 comptes³⁶. Il s'ensuit que les mécanismes de responsabilisation les plus efficaces sont ceux qui font partie intégrante de la structure de gestion opérationnelle et qu'au sein des organismes les chefs des principales unités administratives, quel que soit le nom qu'on leur donne – département, service, bureau, secteur, etc. – sont les premiers à devoir répondre de leurs résultats.

47. Il faut à cet égard que les chefs de secrétariat s'entendent d'une manière ou d'une autre avec les cadres de haut niveau au sujet des résultats. Comme beaucoup d'administrations publiques nationales, plusieurs organismes des Nations Unies ont commencé à mettre en place des procédures prévoyant la conclusion d'accords périodiques sur les résultats que doivent obtenir les hauts responsables dont le comportement est évalué en fonction d'un ensemble équilibré de critères qui peuvent comprendre, outre les résultats des programmes, le degré de satisfaction des clients et l'avis de leurs subordonnés. Mais ce n'est pas le cas de tous. En fait, au secrétariat de certains organismes, les résultats attendus des titulaires des postes les plus élevés, pour lesquels il n'y a même pas toujours de définition d'emploi, ne sont exposés dans aucun document. Il peut ainsi arriver que les responsabilités de membres de la haute administration soient moins clairement définies que celles d'autres fonctionnaires de rang inférieur. Les Inspecteurs tiennent à souligner que tous les fonctionnaires, y compris les chefs de secrétariat et le personnel d'encadrement, doivent avoir à répondre de leur action et qu'il est donc impératif de définir très exactement leurs responsabilités. La responsabilisation des cadres de direction devrait également garantir que les décisions concernant le recrutement, les affectations, les réaffectations et les promotions reposent 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.

Au Secrétariat de l'**Organisation des Nations Unies**, le Secrétaire général a institué un nouvel instrument, le **plan de gestion du programme**, entré en vigueur en 2002, au moyen duquel les chefs de département doivent définir clairement les objectifs qu'ils comptent atteindre et les résultats qu'ils espèrent obtenir. La contribution qu'apportera le chef de département à l'Organisation y est énoncée et des indicateurs de résultats mesurables sont indiqués pour chaque objectif. Ce plan est complété par des plans d'action en matière de ressources humaines, arrêtés par le chef de département et le Bureau de la gestion des ressources humaines, qui sont assortis d'objectifs précis dans des domaines essentiels tels que la réduction des vacances de poste, la répartition géographique, la parité homme-femme, la mobilité, l'évaluation du comportement professionnel et le perfectionnement du personnel³⁷.

³⁶ Voir la note 3 ci-dessus.

³⁷ Rapports du Secrétaire général sur les obligations liées aux responsabilités (A/55/270) et sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253).

De même le secrétariat de l'**UNESCO** prévoit la conclusion d'accords précisant les principaux résultats que chaque secteur, service central, division et bureau extérieur devra obtenir au cours d'un exercice biennal donné, accords qui sont appelés à devenir les principaux mécanismes de responsabilisation pour les administrateurs généraux de la classe D-1 et les fonctionnaires de rang supérieur.

Au **HCR**, les cadres du siège et des bureaux extérieurs signent avec la 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 découlent³⁸.

Comme son secrétariat l'a récemment déclaré, le **PAM** tient les directeurs responsables des efforts qu'ils déploient pour assurer la représentation des femmes et des ressortissants des pays sous-représentés. Avec l'adoption d'une approche de la gestion axée sur les résultats, il est demandé aux directeurs d'indiquer dans **leur plan d'activité professionnelle** comment ils abordent les questions et objectifs concernant le recrutement; ils seront évalués par rapport à ces plans dans les examens annuels des résultats³⁹.

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.

D. Diligence des cadres

48. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a créé en 2000 un groupe du suivi des responsabilités. Les attributions exactes de ce groupe, dont la création a été entourée de beaucoup de publicité et qui a été présenté comme un outil de responsabilisation essentiel au sein du secrétariat, étaient les suivantes:

- Examiner l'analyse des problèmes d'importance qui se posent dans le domaine de la gestion, accompagnée de recommandations, qu'établit annuellement le Département de la gestion à partir des rapports des organes de contrôle internes et externes;
- Déterminer les mesures à prendre pour remédier aux problèmes constatés en ce qui concerne l'exercice des responsabilités;
- Déterminer les mesures à prendre pour remédier aux carences, irrégularités et autres problèmes constatés au niveau des systèmes de gestion;

³⁸ Voir la note 3 plus haut.

³⁹ WFP/EB.1/2004/4-B.

- Recommander des mesures correctives appropriées et suivre l'application de toute décision⁴⁰.

49. Mais le Groupe de suivi des responsabilités ne s'est réuni qu'une fois; à cette occasion, au lieu de se pencher, conformément à son mandat, sur les problèmes constatés au niveau des systèmes de gestion par les organes de contrôle, il a concentré son attention sur des affaires particulières de malversations ou d'irrégularités de gestion. À l'expiration du mandat de ses membres, cet organe n'a pas été reconstitué. Il n'a donc pas répondu aux attentes que sa création avait suscitées, ce qui est regrettable car son échec risque d'avoir entamé la crédibilité de l'ensemble du système de responsabilisation que l'on s'était appliqué méthodiquement à mettre en place au niveau du Secrétariat au cours de la décennie écoulée. Toutefois les décisions prises en mars 2004 par le Secrétaire général à la suite du rapport du Groupe d'enquête sur les responsabilités dans les défaillances du dispositif de sécurité en Iraq montrent que celui-ci est toujours bien décidé à instituer au sein du Secrétariat une culture de la responsabilisation entraînant des conséquences directes pour les personnes dont la responsabilité était engagée dans les défaillances constatées par le Groupe.

Le 10 novembre 2003, le **Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies** a créé un **groupe d'enquête sur les responsabilités dans les défaillances du dispositif de sécurité en Iraq** afin d'établir, dans le cadre d'une procédure indépendante, les responsabilités de toutes les personnes et organismes/bureaux/entités chargés d'assurer la sécurité des opérations de l'Organisation des Nations Unies en Iraq. Le Groupe devait s'attacher à déterminer, en particulier, dans quelle mesure par leurs actes ou omissions, les fonctionnaires du siège de la mission de l'ONU à Bagdad avaient une responsabilité dans le fait qu'aucune mesure de nature à empêcher l'attentat terroriste contre le bâtiment du siège en août 2003 ou à en atténuer les effets ou bien à réduire le nombre de morts et de blessés parmi les membres du personnel n'ait été prise.

En mars 2004, après avoir pris connaissance des constatations et conclusions du Groupe, le Secrétaire général a annoncé une série de mesures, dont la demande de démission d'un haut fonctionnaire de l'Organisation et la réaffectation d'autres fonctionnaires à des postes où ils n'auraient plus aucune responsabilité en matière de sécurité.

Condition 4

Les cadres sont diligents.

E. Évaluation des compétences en matière de gestion et du degré de réalisation des objectifs

50. Si le degré de réalisation des objectifs quantifiables peut être mesuré au moyen de bons indicateurs, déterminer exactement jusqu'à quel point les gestionnaires ont fait preuve des compétences voulues dans l'utilisation des ressources humaines mises à leur disposition se révèle plus difficile. De nombreux organismes ont mis en place, pour leurs cadres, des mécanismes d'«évaluation panoramique», qui peuvent comporter notamment une évaluation qualitative des conditions de travail et de l'action des directeurs de programme. L'évaluation du personnel d'encadrement peut être le fait de subordonnés supervisés par des cadres, de collègues de même rang et/ou du supérieur hiérarchique direct. Le mécanisme d'évaluation relève quelquefois des programmes de renforcement des capacités de gestion

⁴⁰ Circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/2000/14.

(c'est le cas par exemple à l'Organisation des Nations Unies et au PAM) alors que dans certains organismes il fait partie intégrante du système officiel d'appréciation du comportement professionnel. Ailleurs, on fait valoir que procéder à une évaluation «panoramique» aux fins de la notation risque de fausser le processus et que les réponses peuvent traduire un sentiment général d'insatisfaction sans rapport avec le responsable noté. Mais tous les organismes s'accordent à reconnaître l'utilité générale de ce mécanisme d'«évaluation par la base» pour améliorer la communication entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés.

51. Les avis divergent aussi sur le point de savoir si les participants à l'évaluation «panoramique» doivent être choisis au hasard afin que l'intéressé ne puisse pas influencer sur le processus et s'ils devraient pouvoir rester anonymes (solution qui a la faveur de la plupart des organismes, l'anonymat étant considéré comme une condition importante pour obtenir un taux de réponse élevé). Quelle que soit la solution retenue, il importe que des mesures soient prises sur la base des résultats de l'évaluation si l'on veut que l'exercice conserve toute sa crédibilité.

Au **PNUD**, l'évaluation des résultats et des compétences, instaurée en 2000, a permis d'étendre le champ d'application de la gestion axée sur les résultats jusqu'au niveau des fonctionnaires, pris individuellement, et de renforcer le **sens des responsabilités réciproques des fonctionnaires et de l'encadrement**, grâce à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation panoramique dénommé système **de rétro-information maximale**. À la fin de 2001, 255 hauts fonctionnaires en avaient fait l'objet (117 au siège et 138 dans les bureaux extérieurs). L'Administrateur a indiqué que le système de rétro-information maximale avait été expressément conçu pour améliorer l'efficacité et renforcer le sens des responsabilités et que le PNUD procédait désormais à une évaluation plus systématique de la performance de tous les responsables, établie sur la base des données figurant dans les tableaux de bord prospectifs, les études sur l'organisation et les rapports annuels axés sur les résultats⁴¹.

À la **Banque mondiale**, les résultats de l'évaluation «panoramique» sont pris en compte pour apprécier le comportement des gestionnaires dans le cadre de l'**évaluation globale des performances**, mécanisme institutionnel d'examen et d'évaluation du comportement professionnel.

Condition 5

La responsabilisation 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».

F. Systèmes de suivi

52. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies définit commodément le suivi comme le «processus consistant à suivre et vérifier, de façon permanente, un certain nombre de produits et de résultats présélectionnés bien définis, ainsi que les mécanismes qui ont permis d'obtenir ces résultats, dans le but de disposer d'informations actualisées, fiables et pertinentes sur les activités en cours d'exécution»⁴². À mesure que les organismes s'acheminent vers un type de gestion axée sur les résultats,

⁴¹ DP/2002/CRP.2 et DP/2003/CRP.8.

⁴² A/57/276, par. 6.

le suivi et les activités d'information connexes sont intégrés dans l'ensemble des activités (voir la première partie du présent rapport). Cela vaut tout particulièrement pour la gestion des ressources humaines, domaine dans lequel, de l'avis général, le renforcement des capacités de suivi est indispensable à la bonne application d'un système de responsabilisation solide. En fait, les Inspecteurs ont noté dans nombre des organismes où ils se sont rendus, une évolution, explicite ou implicite, du rôle des services des ressources humaines, l'accent étant mis davantage désormais sur le suivi que sur l'administration directe du personnel.

53. Il importe toutefois que cette évolution s'accompagne d'un changement de conception du suivi proprement dit, dans lequel il faudrait voir autant une activité de «conseil» qu'une activité de «contrôle» et qui devrait accorder autant d'importance aux résultats qu'au respect des règles. Ainsi le suivi doit fournir un appui stratégique à la gestion; il ne faudrait pas qu'il conduise à réclamer trop d'informations, ou qu'il ne soit qu'un contrôle de plus.

54. En outre, si l'on veut que le suivi soit efficace il faut lui consacrer des ressources spéciales, lesquelles ne sont pas toujours disponibles, surtout lorsqu'il s'agit de suivre les décisions prises en matière de gestion des ressources humaines par les responsables des bureaux extérieurs. Les Inspecteurs partagent donc l'avis du Bureau des services de contrôle interne, qui estime que le suivi doit «cibler» des domaines cruciaux pour le fonctionnement des organismes et que l'évaluation des écarts par rapport à la norme, sur la base d'une stratégie de gestion des risques, permettrait de surveiller plus efficacement l'application des politiques, de la réglementation des directives, des procédures et pratiques relatives à la gestion des ressources humaines⁴³. Dans les organismes qui ont encore recours à de multiples applications dépassées plutôt qu'à des systèmes intégrés, la mise en œuvre de nouveaux systèmes informatiques pour la gestion des ressources humaines devrait aussi sensiblement améliorer et faciliter la communication d'informations concernant les politiques appliquées dans ce domaine ainsi que leur suivi, et rendre les opérations plus transparentes.

Le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a créé au sein de la Division des services opérationnels, une **section de la planification et du suivi**, chargée de:

- Suivre et examiner toutes les mesures administratives prises dans le cadre de la gestion ordinaire des ressources humaines;
- Aider les départements et bureaux pour le règlement des problèmes rencontrés; appliquer plus rapidement et plus efficacement les règles en vigueur;
- Aider à la mise en place de systèmes d'autocontrôle;
- Organiser une centaine de réunions officielles de suivi avec les départements, les bureaux, les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales pendant l'exercice biennal en cours⁴⁴.

⁴³ A/57/726, par. 55.

⁴⁴ A/57/276 et A/58/6, sect. 29C.

Si, par rapport au mandat ambitieux qui lui a été confié, les ressources allouées à la Section (quatre postes d'administrateur) peuvent sembler maigres⁴⁵, les Inspecteurs voient dans la création de cette unité et la mise au point méthodique d'une stratégie destinée à permettre de construire un système de suivi plus complet⁴⁶ une première initiative importante dont les autres organismes pourraient utilement s'inspirer.

55. Une autre question méthodologique importante dans le cas des activités de suivi est celle de leur périodicité. Celles-ci arrivent souvent trop tard pour que des mesures correctives puissent être prises. Il est essentiel que les problèmes relevés au cours de la mise en œuvre des plans convenus pour atteindre les objectifs fixés soient régulièrement analysés et pris en compte dans la planification des activités pour le cycle suivant. Il importe tout particulièrement que chaque nouvelle délégation de pouvoirs fasse l'objet d'un suivi quelques mois après son entrée en vigueur.

Après avoir, en 1999, délégué les pouvoirs voulus aux bureaux extérieurs pour qu'ils assurent la gestion du personnel recruté au niveau local, le HCR a dépêché la même année des missions dans plus de 20 pays pour voir comment les choses se passaient⁴⁷.

Au Secrétariat de l'**Organisation des Nations Unies**, le Département de la gestion s'est doté d'un outil (le **système de tableaux de bord des principaux éléments de gestion**) qui fournit aux cadres des **informations** en ligne **en temps réel** sur les résultats de leur gestion et leur signale toute dérive par rapport aux échéances et aux autres objectifs fixés, notamment en ce qui concerne les ressources humaines. Ce système vise également à leur permettre de comparer leur performance à la performance moyenne obtenue dans l'ensemble de l'Organisation. En s'appuyant sur les systèmes d'information existants tels que le SIG et Galaxy, il rassemble des données en temps réel sur différents indicateurs et en fait la synthèse à l'intention des cadres afin que ceux-ci puissent se concentrer sur les domaines dans lesquels une action s'impose.

Condition 6

Des systèmes de suivi efficaces sont en place.

G. Contrôle

56. Si les activités de suivi doivent évoluer et être axées désormais sur les résultats, il faut aussi être conscient des risques que comporte toute délégation de pouvoirs plus importante, les évaluer minutieusement et instituer des règles plus strictes pour prévenir notamment les irrégularités et les malversations. Ainsi, l'UNICEF, qui avait été à l'avant-garde dans ce domaine puisqu'il avait été le premier organisme à déléguer des pouvoirs aux directeurs des programmes hors siège, a dû faire face à de graves problèmes de contrôle: il s'est vu contraint de mettre fin aux fonctions de 25 agents en poste dans un bureau de pays, dont le représentant résident. Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, des pouvoirs étendus sont délégués aux responsables de la gestion des ressources humaines, ce qui accroît les risques d'abus d'autorité. Les organismes devraient donc vérifier si les mécanismes de contrôle existants

⁴⁵ Voir les observations du CCQAB dans le document A/58/7, par. VIII.36.

⁴⁶ Tel que présenté dans le document A/57/276.

⁴⁷ Rapport global du HCR 1999, gestion et développement des structures.

ont les moyens voulus – indépendance, mandat, information, structure, effectifs, professionnalisme – pour répondre aux exigences de la gestion axée sur les résultats et prendre des mesures correctives, s'il y a lieu⁴⁸.

57. Au-delà de cette simple vérification des moyens dont disposent les mécanismes de contrôle existants pour prévenir d'éventuels abus de pouvoirs fraîchement délégués, il importe de prendre des initiatives afin d'obtenir des fonctionnaires à tous les échelons, mais en particulier des hauts responsables, qu'ils aient un comportement plus conforme à l'éthique. En conséquence, l'élaboration, la diffusion et l'application de codes et de normes de conduite doivent devenir l'une des priorités stratégiques des organismes dans le cadre de l'instauration d'une culture de la responsabilisation.

La **CFPI** a adopté en 2001 les «**normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux**», dont l'Assemblée générale a pris note avec satisfaction dans sa résolution A/RES/56/244 du 24 décembre 2001. Pour que tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies puissent en prendre connaissance, ces normes de conduite ont été publiées en 2002 dans une circulaire du Secrétaire général avec les dispositions pertinentes de la Charte et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies concernant le statut et les droits et devoirs essentiels des fonctionnaires, accompagnées d'un commentaire, ainsi que les articles pertinents du Statut du personnel et les dispositions pertinentes du Règlement du personnel, accompagnés, eux aussi, d'un commentaire⁴⁹.

Au Secrétariat de l'**Organisation des Nations Unies**, le **BSCI** a lancé en 2003, en collaboration avec les Départements, Fonds et Programmes des Nations Unies, **une initiative pour l'intégrité organisationnelle** visant à sensibiliser les cadres et les autres fonctionnaires à leurs obligations et responsabilités sur le plan de l'intégrité et de la déontologie. Dans le cadre de l'Initiative, le **BSCI** a chargé des consultants indépendants de faire une enquête sur la perception de l'intégrité afin de pouvoir se faire une idée des perceptions et attitudes du personnel sur ce point et une formation au respect des règles d'éthique a été dispensée à un certain nombre de hauts responsables.

Le **Code de conduite** du **HCR** est un guide destiné à aider les fonctionnaires à prendre des décisions conformes à l'éthique dans leur vie professionnelle. Il expose les valeurs fondamentales et les principes directeurs du Haut-Commissariat et comprend également le texte de l'engagement que chaque fonctionnaire doit prendre.

Le Directeur général de l'**OMS** a entrepris d'élaborer une **nouvelle politique de prévention des irrégularités**, afin notamment d'éviter que la délégation de nouveaux pouvoirs aux bureaux extérieurs n'entraîne une augmentation du nombre de cas d'irrégularités hors siège. Une première série de mesures a déjà été prise et des directives ont été adressées à tous les bureaux. En outre, des séances de sensibilisation ont été organisées à l'intention de responsables de haut niveau, y compris les représentants de l'**OMS** dans les pays⁵⁰.

Le Directeur général de l'**ONUDI** a également fait part de son intention de définir une stratégie de prévention des irrégularités dans le cadre du programme à moyen terme de l'Organisation pour 2004-2007.

⁴⁸ Voir le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé «Une plus grande cohérence pour un contrôle renforcé dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/98/2).

⁴⁹ Circulaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, ST/SGB/2002/13.

⁵⁰ Rapport du Vérificateur intérieur des comptes, EBAC9/3 Add.1, décembre 2003.

58. Il faudrait donner aux fonctionnaires, y compris à ceux des bureaux extérieurs, les moyens de signaler les irrégularités, les comportements contraires à l'éthique, et les malversations ainsi que tout autre type d'abus et protéger efficacement ceux qui dénoncent de tels agissements contre d'éventuelles mesures de rétorsion.

Condition 7

Il y a de bons systèmes de contrôle.

H. Administration de la justice

59. Le CCI, tout comme le CCQAB, s'est penché à plusieurs reprises sur la question de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies⁵¹. À sa cinquante-septième session, l'Assemblée générale a demandé au CCI d'examiner plus précisément la question de l'harmonisation des statuts du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, ce qui fait l'objet d'un rapport distinct⁵². La question complexe de l'administration de la justice dans les organismes des Nations Unies n'est donc pas traitée en détail dans le présent rapport. Toutefois, les Inspecteurs souhaitent mettre l'accent sur un certain nombre de points qui sont fondamentaux si l'on veut que le système d'administration de la justice joue un rôle essentiel dans l'instauration d'une véritable responsabilisation comme le préconise le CCQAB. Les entretiens qu'ils ont eus avec des responsables et des représentants du personnel les ont conduits à cet inquiétant constat: au fil des années des dysfonctionnements sont apparus, qui ont des répercussions négatives sur la motivation des fonctionnaires ainsi que sur les coûts, importants, que les organismes des Nations Unies doivent supporter.

60. Au sens le plus étroit, l'administration de la justice s'entend généralement de la procédure contentieuse. Il importe toutefois de l'envisager dans un sens plus large, qui englobe la procédure précontentieuse et la bonne gestion du personnel. Le système devrait viser à faciliter le règlement rapide des différends avant l'ouverture de la procédure contentieuse proprement dite, en privilégiant les étapes suivantes: i) tentatives précoces de conciliation entre le gestionnaire et le fonctionnaire grâce à des discussions bilatérales directes; ii) médiation; iii) examen par des organes administratifs; iv) examen par des instances de recours; et v) procédure contentieuse.

61. Il est possible que la pleine application du système de gestion axée sur les résultats et, en particulier, des nouveaux systèmes de suivi du comportement professionnel, conjugué aux nouveaux systèmes de rémunération liée aux résultats, conduisent dans un premier temps à une augmentation notable du nombre de recours. Des efforts résolus devraient donc être entrepris pour accélérer les procédures d'examen de ces recours mais aussi pour que, grâce au développement de la conciliation et de la médiation, le nombre d'affaires finalement portées devant le tribunal demeure raisonnable. La médiation devrait être encouragée et les Inspecteurs préconisent le renforcement des fonctions officielles de conciliation, médiation et négociation.

⁵¹ JIU/REP/2002/5, JIU/REP/2000/1 et A/57/736.

⁵² Résolution 57/307 de l'Assemblée générale.

Les organismes ci-après ont, au cours des dernières années, créé un poste d'**ombudsman**: **Organisation des Nations Unies, PNUD** (également pour le **FNUAD** et le **Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)**), **UNICEF**, **Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)**, **OIT**, **OMS** et **PAM** de même que la **Banque mondiale** et le **Fonds monétaire international (FMI)**. L'**OMPI** est en train de définir le mandat d'un ombudsman.

Pour leur part, le **HCR**, l'**UIT** et l'**UNESCO** ont désigné des **médiateurs**. Il convient tout particulièrement de noter que le **FMI** fait appel à un **médiateur extérieur**.

62. L'emploi des termes «ombudsman» et «médiateur» (voir le tableau ci-dessus) risque de prêter à confusion. Les Inspecteurs ont constaté que, si, dans certains organismes, ces termes sont synonymes, dans d'autres, ils ont des sens très différents. Pour les représentants du personnel, en particulier, l'ombudsman joue le rôle de «gendarme», rassemblant des informations sur les relations entre le personnel et l'Administration pour les transmettre ensuite aux plus hauts responsables en vue de promouvoir des changements dans le mode de gestion, alors que le médiateur s'attache à régler les différends entre tel ou tel fonctionnaire et son supérieur ou ses supérieurs hiérarchiques. Selon eux, il devrait y avoir, dans chaque organisme, à la fois un ombudsman et un ou plusieurs médiateurs. Ce point de vue cadre avec celui du Corps commun d'inspection qui, dans un rapport récent, a recommandé, après avoir examiné les procédures officielles de recours interne en place dans le système des Nations Unies, que les organismes qui ne l'avaient pas encore fait, créent un poste de médiateur central, indépendant, occupé par un haut fonctionnaire nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans par le chef du secrétariat après consultation avec les représentants du personnel. Un poste correspondant serait confié dans chacun des principaux lieux d'affectation à une personne ou à un groupe qui serait chargé à temps partiel des fonctions officielles de conciliation, de médiation et de négociation, conformément aux conseils du médiateur central et sous son autorité générale⁵³.

63. Au niveau national, l'arbitrage, procédure dans laquelle les parties à un différend décident d'un commun accord de se soumettre aux décisions de l'arbitre, est couramment utilisé. Dans les organismes des Nations Unies, comme indiqué plus haut, on encourage le recours à la médiation au stade de la procédure précontentieuse, un médiateur, neutre, facilitant la conclusion d'un accord non contraignant entre les parties au différend. La sentence arbitrale s'imposant aux parties, l'arbitrage peut se substituer au procès et pourrait, au sein du système des Nations Unies, se traduire par une diminution des coûts et permettre aux tribunaux de rattraper une partie du retard accumulé dans l'examen des recours. S'il ne s'agit pas pour l'instant d'une suggestion officielle des Inspecteurs, cette solution de rechange mériterait d'être étudiée plus avant.

64. Le système d'administration de la justice devrait être doté d'une structure, de compétences et de pouvoirs suffisants pour pouvoir veiller à l'exécution des obligations liées aux responsabilités ainsi qu'au respect des mandats, des politiques et de la réglementation. Or, faute de transparence et de professionnalisme, l'actuel système de justice interne des organismes des Nations Unies est, de l'avis général, incapable d'assumer ces fonctions. Dans les systèmes juridiques nationaux, les actes illégaux et les conséquences qu'ils entraînent sont précisés dans des textes de loi adoptés par les organes directeurs ou délibérants compétents. Au sein du système des Nations Unies, en revanche, le Statut et le Règlement du personnel de même que le Règlement financier et les règles de gestion financière traitent des questions concernant les fautes professionnelles et les mesures disciplinaires de façon assez superficielle. Bien qu'un peu plus détaillées, les dispositions applicables en cas d'irrégularités financières restent vagues. Ces documents n'éclaircissent donc guère les entités créées pour examiner ce genre d'affaires (comités ou

⁵³ JIU/REP/2002/5, recommandation 2.

autres instances paritaires de recours), qui doivent souvent exercer à la fois les fonctions de jury et celles de juge et non seulement déterminer si un cadre ou un fonctionnaire n'a pas respecté les normes et règles d'un organisme mais aussi faire des recommandations quant aux sanctions à appliquer.

65. Les Inspecteurs jugent aussi nécessaire de mieux assurer l'indépendance du système d'administration de la justice et de prendre des mesures pour simplifier les voies de recours et les procédures disciplinaires. À cet effet, les organismes pourraient en particulier envisager d'instituer un mécanisme unique pour les recours relatifs au comportement professionnel des fonctionnaires, quelle qu'en soit la nature (recours contre l'évaluation du comportement professionnel, recours contre des décisions administratives, etc.) ainsi que de renforcer le professionnalisme et l'indépendance des membres des instances de recours (qui pourraient par exemple comprendre des personnes autres que des fonctionnaires de l'organisme considéré). De telles réformes se traduiraient probablement par une diminution globale des coûts.

66. De récentes réformes ont déjà permis d'apporter quelques améliorations au système d'administration de la justice. L'Assemblée générale des Nations Unies par exemple a décidé, dans sa résolution A/RES/57/307, qu'un fonctionnaire contre lequel une procédure contentieuse avait été engagée pouvait faire appel à un conseil juridique extérieur pour assurer sa défense, ce qui renforce l'indépendance du système, au risque peut-être d'entraîner une multiplication des affaires et, partant, une augmentation des coûts. Les Inspecteurs estiment toutefois qu'il reste encore beaucoup à faire, et qu'il importe notamment de réviser les dispositions du Règlement du personnel qui donnent lieu à un nombre de recours excessif et d'accroître le rôle des instances internes de recours en renforçant leur indépendance. En outre, selon eux, les tribunaux administratifs devraient repérer les demandes futiles et infliger des sanctions financières à leurs auteurs (par exemple retenue d'un pourcentage raisonnable du traitement); en outre ces sanctions devraient être consignées dans les rapports d'évaluation du comportement professionnel des intéressés. Il conviendrait enfin d'examiner de près le comportement professionnel des cadres dont les décisions sont souvent contestées avec succès par différents fonctionnaires.

67. Les Inspecteurs tiennent également à rappeler que l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé qu'une articulation explicite soit établie entre le système d'administration de la justice et le système de responsabilisation des fonctionnaires du Secrétariat dans les cas où les décisions du Tribunal administratif entraînent des pertes pour l'Organisation à la suite d'irrégularités de gestion. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'élaborer, à titre prioritaire, un système de responsabilisation effective permettant à l'Organisation de recouvrer les sommes perdues à la suite de jugements du Tribunal administratif, du fait d'irrégularités de gestion, d'actes répréhensibles ou de fautes lourdes commis par des fonctionnaires du Secrétariat⁵⁴.

68. À cet égard le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a fait savoir aux Inspecteurs qu'un projet d'instruction administrative avait été établi aux fins de l'application des dispositions 112.3, 212.2 et 312.2 du Règlement du personnel ainsi que de la règle de gestion financière 101.2 concernant la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires. Des amendements aux dispositions 110.5, 110.6 et 110.7 du Règlement du personnel visant à étendre la compétence du Comité paritaire de discipline afin qu'il puisse donner son avis dans les affaires de responsabilité pécuniaire pour faute grave seront soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session.

69. Les cadres doivent être invités à consulter les services centraux d'appui et, en cas de différends liés à l'exercice de leurs responsabilités, ils doivent avoir l'assurance que, une fois que les services centraux de gestion des ressources humaines auront établi qu'ils ont agi correctement et dans le respect des règles

⁵⁴ Voir la note 53 plus haut.

qui leur sont imposées, ces services ainsi que les organes de contrôle leur apporteront leur plein appui. En pareil cas, tous les recours devraient être examinés d'abord par les services de gestion des ressources humaines, ce qui éviterait aux cadres d'avoir à participer aux très longues délibérations auxquelles donnent lieu les procédures de recours. Ainsi, si les cadres devraient avoir à répondre de toute décision injustifiée, les services centraux de gestion des ressources humaines devraient, de leur côté, être tenus de les conseiller, de les guider et de suivre en permanence les décisions qu'ils prennent, car, de toute évidence, le risque d'erreur dans l'interprétation des règles est fonction de la qualité des services dispensés par ces unités administratives.

Condition 8

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