

**LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS À L'ONU
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME**

Document établi par

*Even Fontaine Ortiz
et
Guangting Tang*

Corps commun d'inspection

Genève 2006



Nations Unies, Genève, 2006

JIU/REP/2006/6

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS À L'ONU
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME**

Document établi par

*Even Fontaine Ortiz
et
Guangting Tang*

Corps commun d'inspection

Genève 2006



Nations Unies, Genève 2006

REMERCIEMENTS

Les Inspecteurs remercient de leur précieux concours les nombreuses personnes qui ont répondu spontanément à leurs demandes de collaboration, et en particulier celles qui les ont si volontiers fait profiter de leurs connaissances et de leur expérience en participant aux entretiens et à l'enquête effectuée auprès du personnel.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles et abréviations		vi
Introduction	1 – 5	1
Évolution de la gestion axée sur les résultats à l'ONU.....	6 – 18	2
La gestion axée sur les résultats et la réforme de l'ONU	19 – 30	5
ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE AU REGARD DU CADRE DE RÉFÉRENCE ÉTABLI PAR LE CORPS COMMUN D'INSPECTION POUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS.....	31 – 157	8
I. DE LA PLANIFICATION À L'ÉVALUATION ET À L'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS.....	31 – 79	8
Conditions		
1. La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion	31 – 32	8
2. Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies.....	33 – 36	9
3. Les objectifs à long terme de l'Organisation ont été clairement définis	37 – 47	10
4. Les programmes de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme	48 – 49	13
5. Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme	50 – 52	14
6. Un système efficace de suivi des résultats est en place.....	53 – 66	15
7. Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations.....	67 – 73	18
8. La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme.....	74 – 76	21
9. La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances	77 – 79	22
II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS	80 – 96	23
Conditions		
1. La chaîne hiérarchique est parfaitement claire.....	85	24
2. La délégation de pouvoirs est clairement déterminée	86 – 90	24

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
3. Les pouvoirs délégués sont clairement définis dans des instruments administratifs généraux ou dans les avis de délégation individuels, qui sont cohérents.....	86 – 90	24
4. La délégation de pouvoirs est étayée par des systèmes informatiques de gestion appropriés.....	91 – 92	26
5. Les cadres ont accès à l'information voulue		26
6. Les cadres bénéficient de services centraux d'appui et de services d'assistance pour la gestion des ressources humaines.....		26
7. Les cadres possèdent les compétences requises.....		26
8. Les cadres reçoivent la formation voulue.....		26
III. RESPONSABILISATION	97 – 119	27
Conditions		
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		27
2. Des systèmes de responsabilisation axés sur les résultats remplacent les systèmes antérieurs axés sur le respect des règles		27
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.....		27
4. Les cadres sont diligents.....	97 – 106	28
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".....		30
6. Des systèmes de suivi efficaces sont en place.....	107 – 108	30
7. Il y a de bons systèmes de contrôle	109 – 113	31
8. Un système d'administration de la justice transparent, rapide, indépendant et équitable est en place	114 – 119	32

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
IV. SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL	120 – 138	34
Conditions		
1. L'établissement d'un système efficace de suivi du comportement professionnel exige avant tout un changement des mentalités	120 – 126	34
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	127 – 128	36
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	129	37
4. Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont simples et faciles à administrer	130	37
5. Les systèmes de suivi du comportement professionnel utilisent des critères équilibrés et appropriés pour mesurer les résultats	131 – 132	37
6. Les systèmes de suivi du comportement professionnel assurent une évaluation cohérente au sein de l'organisme	133	38
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		38
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	134 – 138	38
V. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS	139 – 157	40
Conditions		
1. Les ressources humaines sont alignées sur les objectifs stratégiques de l'organisme	139 – 142	40
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	143 – 145	41
3. Des systèmes de recrutement et d'affectation transparents, efficaces et équitables sont en place pour étayer la politique contractuelle axée sur les résultats	146 – 156	42
4. Les réformes contractuelles sont désormais axées sur les résultats	157	45

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAC	Comité administratif de coordination (remplacé par le CCS)
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 (a remplacé le CAC)
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPC	Comité du programme et de la coordination
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
e-PAS	Système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires (PAS électronique)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
OIT	Organisation internationale du Travail
OMP	Opérations de maintien de la paix
OPS	Organisation panaméricaine de la santé (Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour les Amériques)
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIG	Système intégré de gestion
SIS	Système intégré de suivi
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Objectifs:

Mesurer le degré d'application de la gestion axée sur les résultats (GAR) à l'ONU et faire des recommandations visant à en adapter les principes, les méthodes et les techniques aux besoins particuliers de l'Organisation pour rendre plus cohérente la réforme en cours.

Fournir au Secrétariat de l'ONU un outil de gestion qui lui permette de mettre en œuvre plus efficacement les décisions et les pratiques de gestion adoptées par les organes délibérants.

Introduction

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a inscrit à son programme de travail pour 2006 l'établissement d'un rapport intitulé «La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme». Il s'agit d'évaluer l'aptitude de l'Organisation à suivre cette stratégie de gestion, de mettre en lumière les meilleures pratiques et de recenser les difficultés et les obstacles rencontrés dans ce domaine.

2. En 2004, le CCI a rédigé une série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies et défini un cadre de référence pour l'application de la GAR, sur lequel il est déjà fondé pour examiner l'administration et la gestion de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), du secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Le Comité du programme et de la coordination (CPC) a recommandé à l'Assemblée générale d'approuver ce cadre. Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a invité tous les organismes des Nations Unies à l'adopter et à en faire la base de leur stratégie de GAR¹.

3. Par sa résolution A/RES/60/257 du 8 mai 2006, l'Assemblée générale a approuvé les conclusions et les recommandations formulées par le CPC dans le rapport sur les travaux de sa quarante-cinquième session. Le Comité avait notamment recommandé que l'Assemblée générale:

«a) Adopte le cadre de référence proposé par le Corps commun d'inspection comme un outil dont le Secrétaire général, les organes de contrôle et le Comité lui-même [pourraient] se servir pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre effective de la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies;

[...]

d) Prie le Secrétaire général d'appliquer, notamment dans le cadre [de ses] initiatives [...] en matière de réforme de la gestion, les recommandations approuvées, le cas échéant, par l'Assemblée générale et visant à mettre en place les mesures de référence proposées par le Corps commun d'inspection, particulièrement celles relatives à la responsabilisation et à la gestion des résultats, et [de] faire rapport [à ce sujet].»².

4. Le présent document porte sur l'évolution de la GAR. Il en distingue et analyse les principaux éléments, compte tenu du cadre de référence établi par le CCI dans la série de rapports sur la question.

¹ CEB/2005/HLCM/R.6.

² «Rapport du Comité du Programme et de la coordination», quarante-cinquième session (A/60/16), par. 248.

5. Une application générale et rationnelle de la GAR à l'ONU devrait se traduire par des améliorations concrètes dans la conception et l'exécution des programmes et activités. Elle entraînerait en outre d'importantes économies. Il semble donc opportun de procéder à cet examen externe qui revêt une importance cruciale à l'heure où l'Organisation fait l'objet d'une réforme complexe.

Évolution de la gestion axée sur les résultats à l'ONU

6. Dans le programme de réforme qu'il a lancé en 1997 (A/51/950), le Secrétaire général a formulé la recommandation suivante: «l'Assemblée générale réexaminera les arrangements actuels régissant le processus de planification, de programmation et de budgétisation de sorte qu'ils puissent mieux aider à définir des orientations stratégiques, à établir des normes d'exécution et des rapports meilleurs», en mettant davantage l'accent sur les résultats que sur la comptabilisation des apports (passage à une budgétisation axée sur les résultats).

7. L'Assemblée l'ayant prié de développer ses propositions, le Secrétaire général lui a présenté des rapports détaillés sur la budgétisation axée sur les résultats (BAR), dans lequel il a précisé cette notion ainsi que les éléments qui s'y rapportent et les conditions de son application à l'ONU:

«La budgétisation axée sur les résultats, telle que le Secrétaire général propose de l'appliquer à l'ONU, est une procédure budgétaire dans laquelle a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats attendus; b) les ressources nécessaires seraient déterminées à partir des résultats attendus, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci; c) les résultats obtenus seraient mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs.»³

8. Le Secrétaire général voit également dans la BAR un outil permettant de mieux responsabiliser les fonctionnaires et d'améliorer la gestion stratégique, qui exige la mise en place de mécanismes de contrôle (meilleure évaluation du comportement professionnel, établissement d'un système plus efficace de responsabilisation en matière de gestion, perfectionnement du PAS), une adaptation des systèmes d'information, ainsi qu'une amélioration des connaissances et des compétences du personnel en général, et pas seulement de celles des directeurs de programme, afin que chacun intègre les principes et les outils de la BAR dans son travail.

9. Par sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000, l'Assemblée générale a approuvé le passage à la BAR, suivant les recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Elle a noté que:

«les mesures proposées par le Secrétaire général et recommandées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires [avaient] essentiellement pour objet de mettre en place un outil de gestion qui devrait responsabiliser davantage ceux qui sont chargés de l'exécution des programmes et des budgets.»

L'Assemblée a décidé que ces mesures seraient mises en place progressivement. La BAR a été appliquée pour la première fois au budget de l'exercice biennal 2002-2003.

10. La nouvelle présentation du budget témoignait d'une volonté d'aller au-delà de la simple obtention de produits. Les aspects programmatiques étaient développés et formulés d'une façon plus logique. Des indicateurs de résultat étaient également introduits. L'Organisation devait obtenir des résultats collectivement. L'Assemblée générale a en outre demandé au Bureau des

³ «Budgétisation axée sur les résultats», Rapport du Secrétaire général (A/53/500), 15 octobre 1998.

services de contrôle interne (BSCI) d'évaluer la mise en œuvre de toutes les dispositions de la résolution 55/231 relative à la BAR (résolution 56/253 du 24 décembre 2001, par. 153).

11. Cette évaluation, qui a été achevée à la fin de 2002, a révélé plusieurs problèmes et indiqué les mesures à prendre pour «passer à l'étape suivante de la mise en œuvre du système de budgétisation axé sur les résultats»⁴. Les problèmes rencontrés tenaient notamment aux raisons suivantes:

- Le passage d'une optique centrée sur le décompte des apports et des produits à une optique axée sur les résultats supposait un changement important du mode de fonctionnement de l'Organisation, évolution qui n'était pas achevée;
- La budgétisation était un processus long et complexe et ses éléments devaient être adaptés au modèle de gestion axé sur les résultats;
- En raison de leur nature, nombre de réalisations escomptées étaient difficiles à quantifier⁵;
- Il fallait qu'à tous les échelons de la hiérarchie, les fonctionnaires se familiarisent avec les principes et la terminologie de la budgétisation axée sur les résultats.

12. Dans son évaluation, le BSCI a également insisté sur les points suivants:

- Les responsabilités et les rôles respectifs des directeurs de programme, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et du Bureau des services de contrôle interne dans la mise en œuvre du modèle de budgétisation axé sur les résultats devaient être clairement définis;
- L'auto-évaluation et l'autocontrôle devaient faire partie intégrante du mode de gestion des directeurs de programme;
- Il fallait améliorer les systèmes d'information, en particulier le Système intégré de suivi (SIS);
- Des liens plus étroits devaient être établis entre l'évaluation et la planification;
- Il fallait donner des directives plus précises aux directeurs de programme;
- Les directeurs de programme devaient se sentir responsables des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès servant à mesurer les résultats de leur programme.

13. Comme l'Assemblée générale l'avait demandé dans sa résolution 55/231, le Secrétariat s'est employé à améliorer continuellement la formulation des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès. Les directeurs de programme ont suivi une formation ayant pour but de leur faire mieux comprendre les principes de base de la budgétisation axée sur les résultats ainsi

⁴ «Application de toutes les dispositions de la résolution 55/231 de l'Assemblée générale relatives à la budgétisation axée sur les résultats» (A/57/474), 15 octobre 2002.

⁵ Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a reconnu qu'il était difficile «d'atteindre dans des délais précis les résultats prévus pour des activités politiques complexes et de longue haleine».

que sa structure logique, et de les aider à mettre au point des méthodes de collecte des données. On a particulièrement insisté sur le fait que les réalisations escomptées (ou résultats) constituaient le lien indispensable entre les objectifs généraux des programmes et le processus d'exécution. Le manuel de formation explique que la gestion axée sur les résultats permet de déterminer si les activités sont efficaces et demeurent utiles et d'obtenir des renseignements qui orienteront l'action future, d'où son intérêt pratique. Elle favorise l'efficacité des programmes et permet de bien mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs.

14. À plus long terme, on a prévu d'inclure une formation à la GAR dans les programmes standard qui seront proposés par le Bureau de la gestion des ressources humaines dans les années à venir – chose indispensable pour faire entrer la gestion axée sur les résultats dans les mœurs. En outre, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a créé un site Web pour aider les directeurs de programme et le personnel à mettre en œuvre la BAR, et notamment à établir le modèle logique pour l'exercice biennal 2004-2005⁶.

15. Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a souligné que le Secrétariat devait continuer à renforcer ses capacités en matière d'évaluation des programmes, en veillant à ce qu'elles soient complémentaires des systèmes d'évaluation existants. Le BSCI a fait observer que la capacité globale d'évaluation des départements et des bureaux avait diminué au fil des ans⁷. Dans son rapport intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement», le Secrétaire général a également préconisé la mise en place d'un système d'évaluation et de surveillance renforcé qui permette de mieux mesurer l'impact des travaux de l'Organisation.

Différences entre les définitions de la gestion axée sur les résultats

16. Lorsqu'ils ont examiné l'application de la gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies, en 2004, les Inspecteurs ont constaté que les différents organismes ou organes n'utilisaient pas les mêmes définitions ni la même terminologie:

- La notion de «gestion axée sur les résultats» est employée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme alimentaire mondial (PAM);
- Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pratique la «planification et la gestion des programmes axées sur les résultats»;
- Au Secrétariat de l'ONU, on parle de «budgétisation axée sur les résultats»;
- L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a un «système de programmation, de gestion et de suivi axé sur les résultats»;
- À l'Organisation internationale du travail (OIT), il est question de «budgétisation stratégique».

⁶ <http://ppbd.un.org/rbb>.

⁷ «Meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale» (A/57/68), 23 avril 2002.

La FAO a introduit un ensemble d'innovations conceptuelles et opérationnelles (cadre stratégique, nouveau modèle de programmation, régime renforcé de suivi et d'évaluation), mais il est rare qu'il soit explicitement question de gestion axée sur les résultats. Les Inspecteurs se sont aperçus qu'au sein même de l'ONU, on ne savait pas très bien si l'Organisation pratiquait la BAR ou la GAR. Par exemple, dans un rapport récent demandé par l'Assemblée générale sur l'application de la BAR dans les opérations de maintien de la paix, le Département des opérations de maintien de la paix a informé les Inspecteurs qu'il pratiquait uniquement la BAR. En outre, un haut fonctionnaire de l'ONU interrogé par les Inspecteurs a affirmé que l'ONU n'appliquait que la BAR, mais un autre a déclaré le contraire. Quant à leur supérieur hiérarchique, il a dit que l'Organisation n'appliquait ni la BAR ni la GAR.

17. Dans ces conditions, les Inspecteurs sont partis du principe que l'Organisation était en train de passer de la BAR à la GAR. On ne saurait donc s'attendre à des réalisations concrètes dans le domaine de la gestion des ressources humaines ni dans celui de l'informatique de gestion – deux des grands piliers de la gestion axée sur les résultats.

Une démarche fragmentaire

18. Les Inspecteurs ont constaté que l'ONU et la plupart des institutions spécialisées suivent dans le domaine de la GAR une démarche fragmentaire et non pas cohérente et globale. L'accent est mis en grande partie sur la budgétisation et la programmation: l'ampleur des changements requis dans d'autres domaines de la gestion pour que le nouveau système porte ses fruits n'a pas été d'emblée mise en évidence ni prise en considération. Dans certains cas, ce sont surtout les perspectives et le mode de présentation qui ont changé, mais non les méthodes de travail ni l'appui des systèmes administratifs, financiers et informatiques de l'Organisation. Autrement dit, on est en plein apprentissage.

La gestion axée sur les résultats et la réforme de l'ONU

19. Dans sa résolution 57/300, l'Assemblée générale s'est félicitée «des efforts et initiatives du Secrétaire général visant à poursuivre la réforme de l'Organisation des Nations Unies afin de relever les défis de notre époque et d'aborder les nouvelles priorités de l'Organisation en ce XXI^e siècle». Dans son rapport intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement», le Secrétaire général a proposé plusieurs améliorations afin que l'Organisation consacre son attention aux priorités fixées par les États membres et que le Secrétariat réponde mieux aux attentes et agisse plus efficacement⁸. Il a également défini les domaines à renforcer et proposé 36 mesures à cette fin.

20. Le Secrétaire général a rappelé aux départements et aux bureaux de l'ONU qu'il était bien décidé à incorporer au projet de budget pour l'exercice biennal 2004-2005 les nouvelles priorités définies par les États Membres dans la Déclaration du Millénaire. Bien que certains objectifs n'eussent pas encore été atteints et que de nombreuses réformes fussent toujours en cours, il a proposé une nouvelle série de changements. À la connaissance des Inspecteurs, il n'y a pas eu d'évaluation approfondie de l'effet des réformes déjà entreprises.

21. Dans son rapport intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», le Secrétaire général a souligné que «les précédentes initiatives de réforme, qui ont certes produit quelques améliorations notables, visaient pour

⁸ A/57/387.

certaines les symptômes plutôt que les causes des faiblesses de l'ONU, et n'ont pas donné à celle-ci les moyens de répondre à des attentes et sollicitations nouvelles»⁹. Au terme du même rapport:

«Nombreuses ont été les initiatives de réforme. J'ai moi-même proposé deux gros trains de mesures – l'un en 1997 (voir A/51/950) et l'autre en 2002 (voir A/57/387) –, sans parler du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, paru en 2000 (voir A/55/305-S/2000/809), et du rapport sur le renforcement et l'uniformisation du système de gestion de la sécurité, paru en 2004 (voir A/59/365).»¹⁰.

22. À propos de ces premiers efforts de réforme, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit:

«il leur manquait la dimension globale et stratégique qu'exige une époque où tout change si vite. Dans plusieurs domaines clefs – notamment la gestion des ressources humaines, les structures de base de la gestion proprement dite, les mécanismes de contrôle intergouvernemental, et peut-être surtout les principes de gestion mêmes –, notre façon de travailler n'a pas sensiblement évolué depuis les années 70 [...]»¹¹.

23. De l'avis des Inspecteurs, la réforme engagée dès 1986 avec l'adoption de la résolution 41/213 a beaucoup pâti du fait qu'avant de lancer de nouvelles initiatives, ni le Secrétariat ni les États Membres n'ont dressé de véritable bilan des mesures déjà prises. Le Secrétariat, dans ses observations sur le présent rapport, a donné les explications suivantes:

«si leur impact n'a pas été suffisamment évalué, c'est parce qu'on est allé de l'avant dans les réformes sans consacrer de ressources à leur pilotage. En 2002 et en 2006, le Secrétaire général a demandé que soit constituée une équipe chargée de «gérer le changement» en partant du sommet, de surveiller l'effet des réformes et de fournir des informations en retour. Cette proposition n'a pas été approuvée.».

Le principe proclamé selon lequel la réforme est un mécanisme en marche, un processus – et non un événement ponctuel – a probablement été mal interprété. Une réforme digne de ce nom est une entreprise de longue haleine, dont chaque élément doit être soigneusement conçu et intégré dans un cadre logique.

24. Les dernières propositions de réforme présentées par le Secrétaire général dans son rapport intitulé «Investir dans l'ONU» sont un nouveau catalogue de bonnes intentions et supplantent certaines initiatives antérieures. Bien que ce rapport propose de nombreuses mesures mûrement pensées, il n'a pas de cohérence interne et ne fixe pas d'objectifs «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps». Il ne contient pas non plus d'engagements en ce qui concerne la responsabilisation et la transparence. Il a beau souligner que les divers éléments de la réforme sont interdépendants, les Inspecteurs n'y ont trouvé aucune information sur leur mise en œuvre échelonnée, pas plus qu'ils n'ont vu de liens entre les différentes initiatives, – deux choses pourtant indispensables pour une action harmonieuse et coordonnée. Par exemple, ils estiment que la réforme du système interne d'administration de la justice devrait précéder d'autres transformations comme la réforme des arrangements contractuels. Celle-ci devrait à son tour précéder la mise en œuvre de nouvelles phases de la politique actuelle de mobilité. Toutes ces initiatives ont néanmoins été lancées parallèlement, sans aucune coordination.

⁹ A/60/692.

¹⁰ Ibid., par. 8.

¹¹ Ibid., par. 9.

25. Le cadre de référence du CCI pour la gestion axée sur les résultats, qui a été approuvé par le Comité du programme et de la coordination et par l'Assemblée générale, devrait être utilisé par le Secrétariat pour déterminer l'ordre des différentes réformes et pour établir une «feuille de route» qui en assure l'intégration et la cohérence.

Manque de coordination

26. À cause de ce manque de coordination, les États Membres sont constamment sollicités pour examiner des propositions de réforme successives, qui détrônent les précédentes initiatives et qui n'ont pas de liens entre elles, présentées dans une pléthore de documents du Secrétariat. Même les délégations les plus nombreuses et les mieux équipées ne sauraient dépouiller et assimiler cette montagne d'informations. Comment, dans ces conditions, les États Membres pourraient-ils négocier sérieusement et parvenir à des décisions consensuelles?

27. De nombreux examens parallèles sont menés sans la moindre coordination. On citera, entre autres exemples:

- Les travaux du Groupe de la gouvernance et du contrôle;
- Les travaux du Groupe de l'administration de la justice;
- Le rapport sur le renforcement du BSCI;
- Les rapports demandés par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/260;
- Le rapport sur la gestion des ressources humaines présenté à l'Assemblée générale lors de sa soixante et unième session ordinaire.

28. La question suscite le mécontentement et la défiance de certains États Membres et le consensus a été rompu parce que des réformes ne sont pas expliquées de la façon convenue (postes de haut niveau, postes «réservés» à certains pays, non-respect de résolutions, pressions financières, etc.)¹².

29. Le Secrétaire général a lancé la mise en garde suivante:

«... une gestion solide ne porte ses fruits que si elle obéit à une gouvernance solide. Sans relation de confiance et partenariat stratégique entre la gouvernance de l'Organisation – les mécanismes intergouvernementaux mis en place par les États Membres – et ceux qui la gèrent, à savoir moi-même et mes collaborateurs, point de réforme.»¹³.

Il a également souligné que la situation compromettrait gravement le succès des réformes à venir:

«Deux difficultés qui menacent ce partenariat doivent être résolues. Premièrement, de nombreux États ont des raisons de penser qu'ils n'ont pas véritablement leur mot à dire dans les affaires de l'Organisation, ce qui les pousse à s'affirmer en utilisant le seul moyen dont ils estiment pouvoir disposer, à savoir priver de leur soutien certaines des nombreuses décisions, notamment sur les questions administratives et budgétaires, pour lesquelles le consensus est nécessaire. Ils s'aliènent ainsi d'autres États qui estiment pour leur part que leur contribution financière leur donne le droit

¹² Voir, par exemple, la résolution 41/213 de l'Assemblée générale.

¹³ A/60/692, par. 14.

d'avoir le dernier mot sur ces mêmes questions. Ce conflit vient entamer ce qui devrait être un attachement unanime à l'idée d'une Organisation efficace.»¹⁴.

30. L'exercice biennal 2006-2007 est le troisième pour lequel on suit une démarche axée sur les résultats. Des progrès ont été accomplis: ainsi, les objectifs, les réalisations escomptées et d'autres éléments du cadre de la GAR ont déjà été affinés. Ils sont à présent plus réalistes et correspondent mieux aux activités. La gestion axée sur les résultats suppose un apprentissage. La tâche est cependant ardue et l'on est encore loin d'une application intégrée de ce mode de gestion. Les problèmes à régler sont exposés dans les paragraphes suivants, où les Inspecteurs font le point de l'état actuel de la GAR en se fondant sur le cadre de référence du CCI.

Recommandation 1

L'Assemblée générale pourrait établir une règle d'or selon laquelle les nouveaux rapports sur les mêmes processus de réforme ou de gestion devraient être accompagnés d'une évaluation de l'application et de l'impact des mesures antérieures.

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE AU REGARD DU CADRE DE RÉFÉRENCE ÉTABLI PAR LE CORPS COMMUN D'INSPECTION POUR LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

I. DE LA PLANIFICATION À L'ÉVALUATION ET À L'ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

***Condition 1:* «La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion»**

31. Bien qu'un cadre logique ait été établi pour la budgétisation, axée sur les résultats, il n'y a pas de démarche globale et intégrée à l'échelle du Secrétariat. Toute stratégie générale de GAR devrait reposer sur trois grands piliers:

- Le cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports;
- Une politique d'accompagnement dans le domaine de la gestion des ressources humaines;
- Des systèmes informatiques idoines.

La terminologie de la GAR n'est pas communément utilisée ou généralement admise, ce qui montre que cette notion est encore mal comprise au sein du Secrétariat. Par exemple, le CCI a procédé récemment à une évaluation de la BAR dans les opérations de maintien de la paix. Dans ses observations sur le rapport du Corps commun, le Département des opérations de maintien de la paix a confirmé qu'on lui avait demandé de mettre en œuvre la BAR, mais non la GAR. Les Inspecteurs soulignent que les deux choses sont souvent confondues à l'ONU. Ils ne voient pas l'intérêt de pratiquer une budgétisation axée sur les résultats si rien n'est fait par la suite pour obtenir les résultats escomptés. Cet exemple, parmi bien d'autres, illustre l'absence de stratégie générale d'application de la GAR. Il faudrait commencer par faire bien comprendre aux cadres et à l'ensemble du personnel ce qu'est la gestion axée sur les résultats.

¹⁴ Ibid., par. 15.

32. Cette absence de stratégie ne signifie pas que, dans certains domaines, on n'aille pas au-delà de la simple BAR. Mais il n'existe pas de plan d'ensemble cohérent, assorti d'un échéancier. Cela dit, malgré son caractère très général, la réforme proposée par le Secrétaire général dans le document intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies» va dans le même sens que la GAR.

Recommandation 2

Pour assurer la cohérence des réformes en cours, l'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général d'inscrire ses propositions dans le cadre de référence approuvé pour l'application de la GAR à l'ONU.

Recommandation 3

Le Secrétaire général devrait établir immédiatement un cadre conceptuel institutionnel pour la gestion axée sur les résultats ainsi qu'une stratégie d'application ou «feuille de route» assortie de délais précis, pour examen et approbation par l'Assemblée générale. Il devrait pour ce faire se fonder sur le cadre de référence déjà approuvé en vue de promouvoir une conception commune de la GAR, de définir clairement les notions et les techniques entrant en jeu, d'harmoniser les outils et la terminologie utilisés à l'ONU, d'adapter la gestion axée sur les résultats aux activités de l'Organisation à tous les niveaux et de mettre l'accent sur les conséquences et les exigences de cette adaptation.

Condition 2: «Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies»

33. Le partage des tâches et des responsabilités est une condition essentielle de la GAR. Le manque de confiance entre les États Membres et le Secrétaire général ou le Secrétariat est sans doute un des principaux problèmes rencontrés par l'Organisation. Il semble que cette défiance tienne avant tout à l'impression que l'exécution des activités programmées est entachée de partialité.

34. La répartition des tâches entre le Secrétariat et les États Membres témoigne aussi de ce manque de confiance, de même que la décision prise récemment par l'Assemblée générale de donner à ceux-ci directement accès aux rapports du BSCI. En ce qui concerne la GAR, le Corps commun d'inspection a recommandé que les tâches respectives des principaux acteurs soient clairement définies:

«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 progrès accomplis par l'organisme dans la réalisation des objectifs, en insistant sur les résultats et en s'abstenant donc d'intervenir dans les délais 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.»¹⁵.

35. À propos de la nécessité d'établir des relations de confiance, «un partenariat stratégique», entre la gouvernance de l'Organisation et ceux qui la gèrent, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit:

«[...] ce conflit met à mal la division du travail entre le plus haut fonctionnaire de l'Organisation et les États Membres, en conduisant ceux-ci à vouloir peser sur la quasi-totalité des décisions touchant l'affectation des ressources financières et humaines. Il est vital que nous trouvions – ou réinventions – la base de notre dialogue. Le droit de regard effectif sur les affaires de l'Organisation et la prérogative d'en orienter l'action doivent faire retour aux États Membres, mais la faculté qu'a le Secrétaire général de la gérer dans le sens des objectifs que les États Membres lui ont fixés doit aussi être respectée.»¹⁶.

36. Les exemples de mauvaise application de la gestion axée sur les résultats au Secrétariat sont légion:

- Le budget est soumis à un plafond artificiel, alors que les ressources devraient être proportionnelles aux résultats visés;
- Des contraintes pèsent sur le budget annuel, alors que les ressources devraient être liées à la réalisation des objectifs à long terme;
- Certaines nominations sont dictées par des raisons politiques, les compétences administratives et les qualifications n'étant pas suffisamment prises en considération;
- On demande constamment au Secrétariat «d'en faire plus avec moins» et de s'acquitter de tâches supplémentaires «dans la limite des ressources financières existantes»;
- On pratique la microgestion.

Recommandation 4

Pour l'établissement du cadre conceptuel institutionnel de la GAR, le Secrétaire général devrait présenter en détail des propositions concrètes et insister sur les impératifs de transparence et de responsabilité en vue d'assurer un partage équitable des tâches entre les organes directeurs, le Secrétariat et les organes de contrôle.

Condition 3: «Les objectifs à long terme de l'Organisation ont été clairement définis»

37. La Déclaration du Millénaire a fixé des objectifs qui, dans l'optique de la GAR, devraient servir de cadre stratégique pour les activités des organismes des Nations Unies au cours des années

¹⁵ JIU/REP/2004/5, par. 16.

¹⁶ A/60/692, par. 16.

à venir. Mais ils ont essentiellement un caractère général, alors que la gestion axée sur les résultats suppose des objectifs «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps»¹⁷, et si certains répondent en partie à ces critères, aucun ne satisfait à tous. Les objectifs doivent être formulés de façon précise et être réalisables. L'ONU peut, certes, contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire, mais elle ne saurait les atteindre toute seule. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme des objectifs à long terme de l'Organisation. Le succès ou l'échec de nombreux programmes, en particulier dans le domaine du développement, ne saurait par conséquent être attribué à la seule ONU: il fait intervenir l'ensemble du système des Nations Unies et la communauté internationale tout entière, y compris les États Membres.

38. Bien que des délais aient été fixés pour la réalisation des objectifs du Millénaire (2015 ou 2020, par exemple), les responsabilités respectives des différents acteurs (l'ONU, ses fonds et programmes, les institutions spécialisées, les institutions de Bretton Woods, les gouvernements) n'ont pas été définies. On n'a pas non plus dressé de plan à long terme, assorti d'un échéancier précis. En fait, l'ONU n'a aucun mécanisme de planification de ce type. Qui plus est, on n'a pas prévu de ressources financières en rapport avec des objectifs aussi ambitieux. Par exemple, le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005, le premier qui a été établi après la Déclaration du Millénaire, indiquait que l'esquisse budgétaire approuvée ne prévoyait qu'une augmentation de 0,5 % des ressources réelles. Dans la gestion axée sur les résultats, l'établissement des objectifs à long terme doit s'accompagner d'une planification à long terme indiquant le niveau des ressources requises, puis d'une programmation des activités à plus court terme, avec l'ouverture de crédits pour leur exécution, un suivi et une évaluation. Or, cette démarche n'a pas été suivie.

39. Il faut également signaler un grave défaut méthodologique: il n'y a pas de liens entre les objectifs fixés au sommet de l'Organisation et ceux qui sont établis aux niveaux inférieurs. Les échelons supérieurs de la hiérarchie devraient indiquer aux échelons inférieurs quels sont les objectifs à atteindre, de façon que chacun puisse déterminer et justifier les ressources requises pour ce faire. À l'issue de négociations, les intéressés pourraient se mettre d'accord sur les objectifs et les ressources nécessaires à chaque échelon, qui seraient ensuite intégrés au sommet. À chaque niveau, les objectifs devraient être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps, de façon que les résultats puissent être évalués.

40. Le manque d'intégration au sein du Secrétariat ainsi qu'entre les fonds et les programmes de l'ONU fait aussi gravement obstacle à la GAR. Priorité doit donc être donnée de toute urgence à l'intégration de l'ensemble des organismes des Nations Unies œuvrant au développement et à l'attribution de responsabilités. À cet égard, il convient de confirmer et de renforcer le rôle de coordination du Conseil économique et social, du CPC, du CCQAB, du CAB et du CCS, qui devraient dûment exercer leurs fonctions respectives dans ce domaine.

41. En 1997 déjà, le Secrétaire général avait formulé la recommandation suivante:

«Une nouvelle culture à l'échelle du système doit naître, fondée sur des consultations systématiques, effectives, le respect mutuel des mandats et des compétences, et une évaluation commune des défis à venir et des atouts dont dispose chaque organisme du système pour les relever.»¹⁸.

¹⁷ SMART en anglais (Specific, Measurable, Attainable, Relevant and Time-bound).

¹⁸ «Rapport d'ensemble annuel du Comité administratif de coordination pour 1996» (E/1997/54), p. 5.

42. Dans un rapport de 1999, le CCI a fait le point des mesures prises par le Comité administratif de coordination (CAC) – rebaptisé ultérieurement Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) – pour contribuer «aux efforts en cours visant à accroître l'efficacité et l'impact de la coordination interinstitutions, et à intensifier les interactions entre le CAC et les organes intergouvernementaux, en particulier le Conseil économique et social». Aux termes de ce rapport:

«la coordination était certes la raison d'être du CAC depuis sa création, mais c'est aussi une responsabilité partagée entre les États Membres et les chefs des secrétariats. Les États Membres, dans le cadre des différentes organisations ou même des différentes instances d'une même organisation, ont parfois donné des mandats ou approuvé des programmes qui se chevauchaient, quand ils n'étaient pas conflictuels. Pour leur part, les chefs de secrétariat ont dans certains cas, et sans consultation préalable des autres organisations intéressées, pris des initiatives ou soumis des propositions à leurs organes directeurs qui avaient des répercussions sur l'ensemble du système.»¹⁹.

43. Le même rapport rappelle les principes directeurs régissant le fonctionnement du CAC:

a) Rôle moteur du Secrétaire général qui, en sa qualité de Président du CAC et après avoir consulté les organismes concernés, soumet au CAC tout programme ou proposition intéressant l'ensemble du système et en informe le Conseil économique et social et l'Assemblée;

b) Engagement de tous les membres de procéder aux consultations nécessaires dans le cadre du CAC lorsqu'ils lancent de leur propre initiative une opération exigeant une contribution d'autres membres du CAC;

c) Engagement des chefs de secrétariat des différents organismes de transmettre à leurs organes directeurs les initiatives du système des Nations Unies qui les intéressent particulièrement.»²⁰.

44. Le CCI a reconnu que certaines initiatives, conformes aux principes directeurs convenus par le CAC, avaient aidé à mieux orienter l'action des membres de ce comité et à les responsabiliser. Aux termes de la recommandation A1.2 figurant dans le même rapport:

«Il convient que le CAC continue de démontrer la pertinence et l'utilité de son travail en:

[...] Élaborant des programmes d'action stratégiques qui contribuent à renforcer la capacité du système en matière de planification et son aptitude à répondre rapidement et de la façon qui convient aux événements internationaux majeurs;

[...] Faisant en sorte que, lorsqu'il y a lieu, les résultats de ses réunions et de celles de ses organes subsidiaires soient plus orientés vers l'action et mettent l'accent sur les activités pour lesquelles les secrétariats ont des responsabilités en matière de mise en œuvre, ainsi que sur les autres questions qui appellent des interactions ou des mesures des organes directeurs.»

45. Tout en reconnaissant que des efforts ont été déployés, les Inspecteurs sont d'avis qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coopération et la coordination à l'échelle du système. L'heure est venue pour les États Membres de donner au CCS des directives claires pour qu'il s'adapte aux nouveaux impératifs et aux nouvelles priorités de la coopération internationale.

¹⁹ JIU/REP/99/1, par. 5 (A/54/288).

²⁰ Ibid., par. 20.

46. Les Inspecteurs considèrent qu'il convient de réviser les principes directeurs susmentionnés pour en faire un cadre institutionnel de coopération ayant force obligatoire, qui précise:

- La doctrine qui guide les efforts de coordination et de coopération;
- Les règles et principes directeurs régissant la participation de chaque organisme, qui conservera cependant son indépendance opérationnelle: engagements, responsabilités, obligation de rendre des comptes et division du travail en ce qui concerne la coopération et la coordination;
- La feuille de route, claire et vérifiable, que devra suivre le système des Nations Unies pour parvenir à une véritable coordination.

47. Dans son rapport intitulé «Évaluation de la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix»²¹, le Corps commun d'inspection a analysé plus en détail les principaux obstacles auxquels se heurtent les efforts d'intégration de l'ONU et a formulé une recommandation à ce sujet. Les Inspecteurs souhaiteraient étendre cette recommandation à l'ensemble de la coopération pour le développement, tant au Siège que sur le terrain.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, diriger l'élaboration d'un cadre institutionnel au sein du CCS et faire des propositions concernant la doctrine opérationnelle, les règles et engagements, les principes directeurs et la feuille de route applicables à la participation du système des Nations Unies à la coopération pour le développement, pour examen et approbation par les organes délibérants respectifs des organismes des Nations Unies.

Condition 4: «Les programmes de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme»

48. 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:

- Définir clairement la chaîne des objectifs à chaque niveau des programmes;
- 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;
- Regrouper et reformuler les programmes pour mieux centrer les travaux sur les objectifs à long terme et éviter ainsi un morcellement dans la planification, et adapter les outils et les méthodes axées sur les résultats aux particularités des diverses entités opérationnelles.

49. Étant donné que les objectifs de développement du Millénaire ne sauraient être considérés comme des objectifs à long terme de l'ONU pour les raisons indiquées plus haut, on ne peut pas affirmer que les programmes de l'Organisation correspondent bien à ses objectifs à long terme.

²¹ JIU/REP/2006/1 (A/60/709).

Ces programmes procèdent d'une démarche fragmentaire et ne s'inscrivent pas dans un effort commun coordonné pour atteindre les buts généraux de l'Organisation.

Condition 5: «Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme»

50. La détermination des ressources nécessaires est un aspect essentiel de la gestion axée sur les résultats. Les décisions des organes délibérants concernant les résultats escomptés doivent être suivies de discussions à ce sujet. L'ONU n'a pas de mécanisme permettant de lier les ressources aux objectifs, que ce soit à court ou à long terme. Les crédits sont alloués sur une base biennale, et l'esquisse budgétaire ainsi que le projet de budget sont établis de facto dans l'optique d'une croissance réelle zéro, bien qu'aucune décision officielle n'ait été prise à cet égard.

51. Ni les objectifs et les réalisations escomptées, ni les résultats effectifs n'entrent en ligne de compte dans l'allocation des ressources, ainsi que le reconnaît le Secrétaire général dans son rapport intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement»:

«Le système actuel entraîne une déconnexion stratégique entre les principaux instruments de la planification des programmes, inscrits dans le plan à moyen terme, et l'allocation des ressources qui est concrétisée par l'esquisse budgétaire et le projet de budget-programme. Le plan à moyen terme et le budget de l'Organisation ne correspondent pas aux mêmes périodes et sont examinés par des organes distincts à des moments différents. Il ne faut dès lors pas s'étonner qu'il n'y ait guère de cohérence entre ces opérations disparates de planification et de budgétisation et que les décisions relatives aux priorités institutionnelles soient prises indépendamment des décisions relatives à l'utilisation de ressources limitées.»

[...]

«Les mécanismes actuels d'établissement de rapports et d'évaluation de l'exécution des programmes n'ont aucune incidence pratique sur les plans ultérieurs et les décisions relatives à l'affectation des ressources. À la fin de chaque exercice biennal, l'état de réalisation de plus de 36 000 produits est consigné dans un rapport sur l'exécution du programme, qui est soumis au Comité du programme et de la coordination, lequel se contente d'en prendre note.»²².

52. Bien que certains changements aient été apportés à la budgétisation, ce problème fondamental subsiste. Les ressources allouées ne sont toujours pas en rapport avec les objectifs prévus. Le développement de la gestion axée sur les résultats au Secrétariat exigera l'établissement de liens entre les résultats (escomptés et effectifs) et les ressources. L'adoption de la BAR n'a guère modifié le mode de préparation du budget; elle s'est seulement traduite par l'introduction d'un nouvel élément: le cadre de résultats. Les propositions concernant les ressources continuent d'être établies «à l'ancienne», sans liens précis avec les réalisations escomptées, comme l'a confirmé le Secrétaire général dans son rapport intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», en proposant que: «L'Organisation rapporte formellement l'élaboration du budget et la planification aux résultats, à l'exécution des programmes de travail et à l'évaluation de la qualité de la gestion», aux fins d'une gestion efficace des ressources fournies par les États Membres²³.

²² A/57/387, par. 161 et 164.

²³ A/60/692, par. 79, proposition 18.

Recommandation 6

Pour simplifier et rationaliser le cycle de planification, de programmation et de budgétisation ainsi que pour en faciliter la supervision par l'Assemblée générale, le Secrétaire général devrait présenter à celle-ci, pour examen et approbation:

- a) Un instrument de planification à long terme (10 ans au minimum)
 - Indiquant les buts convenus qui sont liés à la mission et au mandat de l'ONU, ainsi que les objectifs pouvant aider à les atteindre;
 - Donnant des prévisions globales en ce qui concerne les ressources nécessaires, pour information;
- b) Des programmes à moyen terme pour la première phase d'exécution du plan à long terme et, pour information, une estimation des ressources globales (budgétaires et extrabudgétaires) qui seront nécessaires pendant la période considérée;
- c) Un budget opérationnel biennal à horizon mobile pour l'affectation de ressources liées à des activités précises (résultats escomptés);
- d) Un seul rapport annuel de gestion sur l'exécution des programmes, ce qui facilitera les examens annuels auxquels doit procéder l'Assemblée générale pour ajuster le budget biennal et l'adapter aux nouveaux mandats et aux nouveaux besoins.

Recommandation 7

Compte tenu de la nouvelle démarche en matière de gestion axée sur les résultats et du bilan de 20 ans d'application du mode de budgétisation introduit par sa résolution 41/213, l'Assemblée générale pourrait revoir celui-ci sur la base des instruments proposés par le Secrétaire général conformément à la recommandation 6.

Condition 6: «Un système efficace de suivi des résultats est en place»

53. Certains progrès ont été accomplis dans ce domaine. En particulier, des efforts ont été faits pour affiner les réalisations escomptées, les produits et, d'une façon générale, tous les éléments du cadre de résultats. Des améliorations ont également été apportées à la collecte de données. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a organisé en 2002, à l'intention des directeurs de programme, des ateliers de formation aux méthodes de collecte de données aux fins de la mesure des résultats. Il a également aidé les directeurs de programme à utiliser différents types d'indicateurs de résultats pour la préparation du budget et, dans certains cas, a entrepris d'établir des mesures de référence. En 2003, le BSCI a organisé pour l'ensemble du Secrétariat des ateliers de formation à l'analyse et à la communication de l'information sur l'application des programmes dans le cadre d'une démarche axée sur les résultats (36 ateliers, auxquels ont participé 688 personnes, et 111 stages qui ont réuni 656 participants). Durant l'exercice biennal 2004-2005, il a dispensé une formation à 770 personnes.

54. Le contrôle ou suivi est une activité systématique qui devrait permettre aux cadres de détecter à temps les écarts ou les anomalies et d'y remédier. Ils ont besoin pour cela d'outils et de

règles. La circulaire du Secrétaire général intitulée «Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation»²⁴ constitue un utile recueil d'instructions, mais celles-ci ne sont pas appliquées. Les outils de contrôle disponibles laissent également à désirer, en particulier le Système intégré de suivi (SIS) qui sert à surveiller l'exécution des activités au niveau des sous-programmes.

Le Système intégré de suivi

55. Le SIS est le principal système utilisé pour rassembler des renseignements sur l'exécution des activités. C'est un système d'organisation et de stockage des données fondé sur l'Internet. On s'en est servi pour l'établissement du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003. À l'origine, il n'a cependant pas été conçu comme un outil de gestion axée sur les résultats, ni comme un élément d'un système intégré visant à prendre en considération les besoins de l'Organisation dans la perspective de la GAR. Le SIS a été mis au point par le Département des affaires économiques et sociales pour aider ses cadres dirigeants à suivre la réalisation des programmes et à rendre compte des résultats obtenus conformément aux prescriptions de l'Assemblée générale. Il a été élargi et étoffé en 1999 et en 2000 de manière à englober les produits d'autres départements, puis utilisé par le BSCI pour préparer le rapport du Secrétaire général sur l'exécution des programmes de l'Organisation pendant l'exercice biennal 1998-1999²⁵, le rapport sur l'exécution des programmes de l'exercice 2000-2001, ainsi que la partie axée sur les résultats du budget-programme de l'exercice 2002-2003 et des exercices suivants.

56. À la demande du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, le Département des affaires économiques et sociales a encore développé le système en 2000 pour y incorporer tous les éléments de programme de tous les chapitres du budget-programme de l'exercice 2002-2003. La base de données comprend maintenant tous les objectifs, toutes les réalisations escomptées et tous les indicateurs de succès de chaque sous-programme, qui sont directement liés aux produits. Le SIS a été utilisé dès le début de la préparation du budget pour recueillir des données sur le contenu des programmes des départements. Ces données ont ensuite été extraites du système et incorporées dans le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003. Après l'adoption du budget-programme, on enregistre les modifications adoptées par l'Assemblée générale dans le SIS afin d'actualiser la base de données.

57. Pendant l'exercice biennal 2002-2003, les départements ont commencé à utiliser le SIS pour fournir des renseignements sur les progrès accomplis dans l'obtention des réalisations escomptées et des produits prévus. Idéalement, ces renseignements devraient être communiqués dès qu'ils sont disponibles. Les départements ont été priés de saisir et d'actualiser leurs données au moins trois fois pendant l'exercice biennal: à la fin de la première année, au bout de 18 mois et à la fin de l'exercice. Les directeurs de programme disposent ainsi d'un outil permanent de contrôle et de gestion. Le système est cependant limité en ce sens qu'il dépend de l'exactitude et de l'intérêt des données fournies par les départements. Son utilisation ne dispense pas de mettre au point des méthodes appropriées de collecte de données ni d'analyser sérieusement les informations rassemblées. Un des principaux problèmes rencontrés par les organismes qui ont mis en œuvre un système de saisie décentralisé de ce type tient à ce que les données doivent être enregistrées de façon structurée et régulière. Le Secrétariat ne constitue pas une exception à cet égard.

²⁴ ST/SGB/2000/8, 19 avril 2000.

²⁵ A/55/73.

58. Au départ, il n'était pas question de relier le SIS aux autres systèmes informatiques en place. Le BSCI a jugé qu'il fallait lui apporter de nouvelles améliorations aux fins de la collecte de données permettant de mesurer les résultats, et le rattacher aux autres systèmes budgétaires et financiers. Le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et le BSCI se sont penchés ensemble sur la question, afin de tenir compte de tous les besoins. Plusieurs modifications ont déjà été apportées au système pour faciliter le suivi du budget-programme. À l'heure actuelle, son développement est cependant au point mort, compte tenu de la proposition du Secrétaire général dont il est question plus loin au paragraphe 65.

59. Les Inspecteurs ont constaté que le SIS ne répondait pas aux besoins de nombre de ses utilisateurs et qu'il n'était pas appliqué dans tout le Secrétariat. Le Département des opérations de maintien de la paix, par exemple, utilise à la place un ensemble d'éléments Microsoft Office (Excel et Word) qui devraient prochainement être remplacés par une nouvelle application. Encore un exemple de la démarche fragmentaire qui caractérise l'emploi des systèmes informatiques de gestion au Secrétariat.

Le système de tableaux de bord des principaux éléments de la gestion à l'ONU

60. Ce système fournit des renseignements analytiques sur les principaux indicateurs de résultats, pour faciliter la prise de décisions. Il utilise comme sources de données le Système intégré de gestion (SIG) ainsi que d'autres systèmes informatiques. Fondé sur le Web, il fournit des informations en temps réel et des données de gestion sur la réalisation des objectifs fixés. Il s'articule autour des principaux éléments de la gestion, qui revêtent une importance critique pour les directeurs de programme: dépenses budgétaires et extrabudgétaires, gestion des vacances de poste, application des recommandations formulées par les organes de contrôle, équilibre entre les effectifs des deux sexes, et répartition géographique équitable du personnel.

61. Le système utilise des indicateurs de couleur, mis à jour quotidiennement sur l'Intranet, pour attirer l'attention sur les domaines qui appellent une intervention. Par exemple, un indicateur rouge pour le recrutement indique au responsable qu'il y a des retards dans ce secteur. Un indicateur vert pour l'équilibre entre les sexes signifie que le département a atteint l'objectif général d'une proportion égale d'hommes et de femmes. Les indicateurs sont fondés sur une comparaison des résultats effectifs aux plans, aux objectifs et aux critères. Les responsables peuvent aussi procéder à un examen fouillé des problèmes car le système donne accès à des renseignements plus détaillés. Une fonction d'analyse graphique des tendances permet de mesurer d'un coup d'œil l'efficacité de la gestion.

62. Pour être efficaces, les systèmes de suivi des résultats doivent être étayés par l'informatique. Or, il n'y a pas de stratégie générale dans ce domaine. Le Secrétaire général a proposé la création d'un poste de haut responsable de l'informatique qui aurait rang de Sous-Secrétaire Général et serait notamment chargé de définir et de mettre en œuvre une stratégie globale de gestion de l'information à l'échelle du Secrétariat. En outre, sous réserve des résultats définitifs, des études techniques seront bientôt achevées; il a également proposé de remplacer le SIG, Galaxy et d'autres systèmes autonomes d'aide à la gestion fondés sur les TIC par un système global pleinement intégré d'ici à 2009.

63. Le CCQAB a souligné que le rapport détaillé qui doit être présenté en mai 2007 «devrait contenir une évaluation des investissements antérieurs et tenir compte des problèmes rencontrés à la fois par la Division de l'informatique et par le Service des communications et des technologies de l'information, ainsi que de l'expérience que les organismes des Nations Unies ont tirée de

récents programmes d'innovation technologique. Il conviendra aussi de donner des précisions sur le délai prévu pour la mise en service du système et sur les dispositions à prendre pour assurer la continuité de fonctionnement des systèmes actuels pendant la période de transition.».

64. Le système intégré de gestion (SIG) est à la base de la structure administrative et de l'exécution des tâches. Il soutient la gestion du personnel, des finances, de la paie, des achats, et des voyages ainsi que les fonctions administratives connexes, et continuera à jouer un rôle fondamental dans l'administration du Secrétariat pendant encore au moins cinq ans. Parallèlement, plusieurs systèmes d'information sur les ressources humaines (Galaxy, par exemple) contribuent de façon décisive à la réforme du personnel et facilitent grandement le recrutement, le suivi du comportement professionnel et la fourniture de services aux clients.

65. Les Inspecteurs souscrivent à la proposition du Secrétaire général visant à remplacer les systèmes d'information actuels par un progiciel de gestion intégré (PGI). Ce progiciel devra être adapté aux besoins de l'ONU, mais l'utilisation d'une plate-forme de gestion aidera à intégrer les systèmes informatiques du Secrétariat ainsi que ceux des fonds et programmes et de l'ensemble des organismes des Nations Unies²⁶. Cela va dans le sens des recommandations formulées par le Corps commun d'inspection dans son rapport intitulé «Un système de paie commun pour les organismes des Nations Unies». Les Inspecteurs estiment que le Secrétariat devrait de toute urgence établir une stratégie générale de gestion de l'information et remettre en question le développement des systèmes informatiques actuels, considérant qu'il est proposé de les remplacer par un système global pleinement intégré.

66. Ils soulignent qu'un système global de gestion de l'information destiné à étayer la GAR doit pouvoir assurer l'exécution ordonnée et intégrée de toutes les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation, de surveillance, d'évaluation et d'information. Il est donc déconseillé de faire des choix informatiques avant que des décisions aient été prises sur l'ensemble du processus de gestion axée sur les résultats. Les Inspecteurs réaffirment qu'il faut attendre d'avoir une idée claire de la totalité des besoins organisationnels, en particulier en ce qui concerne l'application de la GAR, pour mettre sur pied un tel système.

Recommandation 8

Le Secrétaire général devrait présenter à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, une proposition concrète prévoyant l'établissement d'un système informatique fiable pour soutenir la GAR d'une façon intégrée, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion de l'information. Ce système devrait être conçu de façon à pouvoir assurer l'exécution de toutes les fonctions de planification, de programmation, de budgétisation, de surveillance, d'évaluation et d'information nécessaires, y compris dans le domaine de la gestion des ressources humaines et celui des finances. Le projet devrait être établi en consultation étroite avec tous les utilisateurs finals, y compris les bureaux extérieurs, et n'être définitivement mis au point que lorsque tous les autres éléments de la GAR auront été approuvés.

Condition 7: «Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations»

67. Il faut donner suite efficacement aux conclusions et recommandations issues des évaluations, en les communiquant rapidement aux intéressés et en les prenant dûment en

²⁶ Le PNUD utilise un progiciel de gestion intégré fourni par PeopleSoft (ORACLE) et l'UNICEF un progiciel SAP.

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 d'obtenir les résultats escomptés. Dans ce domaine, il est essentiel:

- De veiller à ce que l'auto-évaluation constitue un des principaux éléments du système d'évaluation;
- De veiller à ce que des ressources soient expressément allouées pour l'évaluation, en particulier l'auto-évaluation, dans chaque programme;
- De fournir un appui central et des conseils appropriés pour l'auto-évaluation;
- De veiller à ce que des plans d'auto-évaluation appropriés soient établis, dans le cadre du plan d'évaluation global de l'Organisation;
- D'aligner le plan d'évaluation de l'Organisation 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.

Il est également indispensable d'établir des mécanismes, et d'en évaluer périodiquement l'impact, pour:

- Assurer l'application des conclusions et recommandations des évaluations, ainsi que la surveillance et le suivi dans ce domaine;
- Mettre en commun les conclusions et les enseignements tirés des diverses évaluations.

68. L'auto-évaluation est un outil de gestion qui permet aux responsables de «rectifier le tir» pendant l'exécution des programmes; elle les aide à prendre des mesures correctives pour parvenir aux résultats escomptés. L'évaluation interne est faite par un service indépendant ou une personne qui n'a pas de lien direct avec l'exécution du programme, une fois celui-ci achevé; elle sert à vérifier les résultats annoncés et, d'une certaine façon, à confirmer l'exactitude d'auto-évaluations antérieures. L'évaluation externe, qui fait appel à un concours extérieur, sert quant à elle à valider l'évaluation interne.

69. La maigreur des ressources allouées à l'évaluation montre bien que celle-ci n'est pas encore vraiment entrée dans les mœurs. «Moins de la moitié des 30 bureaux et départements du Secrétariat sont dotés d'un service ou de personnel spécialement affecté à l'évaluation des programmes.»²⁷.

70. En ce qui concerne l'évaluation des résultats et l'information, le Secrétaire général, dans son rapport intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale» a proposé que l'ONU:

- Consacre davantage de moyens à l'évaluation des résultats et rationalise ses activités dans ce domaine;

²⁷ A/60/692.

- Repense et uniformise ses outils de contrôle et d'évaluation de façon à mettre à profit les résultats de ses activités pour l'établissement du budget suivant;
- Rattache formellement l'élaboration du budget et la planification aux résultats, à la planification des tâches et à l'évaluation de la qualité de la gestion, dans le sens d'une gestion plus efficace des ressources fournies par les États membres, et prenne d'autres mesures pour regrouper et simplifier l'information financière.

71. Les Inspecteurs constatent que des mesures ont été prises pour renforcer l'évaluation, comme l'a indiqué le Secrétariat dans ses observations sur le présent rapport:

- Le BSCI a coopéré avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité afin que des plans d'évaluation soient établis pour le budget de 2006-2007. Des directives spéciales et un modèle de plan d'évaluation ont été incorporés aux instructions concernant le budget-programme;
- Pour 2006-2007, 23 programmes au total sont accompagnés d'un plan d'évaluation; les directeurs de programme prévoient 239 auto-évaluations et 13 évaluations externes, ayant toutes un caractère discrétionnaire;
- Le BSCI a établi un manuel en ligne qui donne des conseils concernant l'évaluation, son alignement sur le cycle de planification, de programmation et de budgétisation et la prise en compte des résultats dans les cycles ultérieurs.

72. Le CCQAB s'est félicité de ce que le Secrétaire général propose de faire une plus grande place à l'évaluation et à la communication des résultats, car c'est là un des maillons faibles du processus budgétaire, et a déclaré attendre avec intérêt un plan détaillé pour la mise en œuvre de cette proposition. En outre, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui soumettre une proposition détaillée sur le renforcement des outils de surveillance et d'évaluation du Secrétariat, en prenant en considération l'expérience récente de la budgétisation axée sur les résultats²⁸.

73. Les Inspecteurs jugent que l'évaluation n'est pas encore assez ancrée dans les mœurs à l'ONU. Elle n'est pas considérée comme la conclusion logique du cycle de planification, de budgétisation, de surveillance, d'exécution et d'information, ni comme un bilan des leçons de l'expérience pouvant être utiles pour le cycle suivant ou comme un outil de mesure. En outre, les ressources affectées à l'évaluation sont maigres et il n'y a pas de cohérence entre la conception des activités dans ce domaine et le processus de gestion.

Recommandation 9

Le Secrétaire général devrait:

- a) Publier des principes directeurs définissant les différents types, niveaux et cadences d'évaluation;**
- b) Veiller à ce que des ressources soient expressément allouées à l'évaluation;**

²⁸ «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», résolution 60/260 adoptée par l'Assemblée générale le 8 mai 2006.

c) **Aligner le plan d'évaluation de l'Organisation sur le cycle de planification, de programmation et de budgétisation, et veiller à ce que les conclusions et les leçons tirées de l'évaluation soient mises à profit pour les cycles suivants;**

d) **Approuver des plans d'évaluation à moyen terme qui conjuguent auto-évaluation, évaluation interne et évaluation externe, et faire rapport sur leur application.**

Condition 8: «La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme»

74. L'internalisation effective de la GAR est essentielle au succès de celle-ci, mais malgré les efforts déployés et les progrès accomplis, elle n'est pas encore une réalité au Secrétariat. Pour cela, il faudrait tout à la fois:

- Charger clairement une entité précise, au sein de l'Organisation, 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;
- 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 GAR, ainsi que ses incidences sur leur travail;
- Vérifier systématiquement si les outils et les dossiers de formation sont utilisés à tous les niveaux et offrir une formation «sur le tas», s'il y a lieu;
- Revoir et adapter les règles de l'Organisation régissant les divers aspects du travail et de la gestion;
- Adopter une politique du personnel propre à encourager la recherche de résultats;
- 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.

75. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a, certes, guidé l'application de la BAR, mais celle-ci ne constitue qu'un élément parmi d'autres d'une démarche globale axée sur les résultats. Il n'intervient pas dans d'autres domaines qui sont essentiels pour mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats (par exemple, la gestion des ressources humaines et les TIC). Il n'existe pas d'entité chargée de faciliter le passage à la GAR dans toute l'Organisation. Le Secrétaire général a proposé la création d'un «bureau de la gestion du changement», mais on ne voit pas encore très bien quel rôle il pourrait jouer dans le domaine de la gestion axée sur les résultats.

76. Bien que la budgétisation axée sur les résultats fasse partie du module général de formation à l'ONU, il n'y a pas de stratégie de formation à la GAR aux fins susmentionnées. En outre, l'action axée sur les résultats n'est pas encore entrée dans les mœurs du Secrétariat, et la mesure dans laquelle le personnel et la direction comprennent et appliquent la GAR n'est vérifiée à aucun niveau. Parmi les points positifs, cependant, les Inspecteurs notent que les règles et règlements

régissant certains aspects du travail et de la gestion de l'Organisation ont été revus et adaptés aux besoins d'une démarche axée sur les résultats.

Recommandation 10

Pour internaliser la théorie et la pratique de la GAR à l'ONU, le Secrétaire général devrait: a) charger expressément une entité précise, au sein de l'Organisation, 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) élaborer 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 GAR, ainsi que ses incidences sur leur travail.

Condition 9: «La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances»

77. Il n'y a pas encore de définition convenue de la «gestion des connaissances», même parmi les spécialistes. Dans sa série de rapports sur la GAR, le CCI l'a définie provisoirement comme «le processus systématique consistant à recenser, à emmagasiner et à partager des connaissances susceptibles d'être mises à profit pour améliorer les résultats»²⁹. La gestion des connaissances est un outil important pour renforcer et compléter la GAR. Pour être véritablement globale et cohérente, toute stratégie dans ce domaine doit tenir compte du caractère intersectoriel de la question, qui fait entrer en jeu les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication, etc. Il n'y pas de stratégie de ce type au Secrétariat pour étayer la GAR. Certaines mesures ont toutefois été prises afin d'améliorer l'échange de connaissances qui visent principalement à mettre la technologie au service de cet échange. Elles sont cependant fragmentaires et ne s'inscrivent pas dans une stratégie commune. La gestion des connaissances laisse particulièrement à désirer dans le domaine des ressources humaines, où rien n'est fait pour encourager les fonctionnaires à signaler les innovations et les meilleures pratiques, les leçons de l'expérience, etc.

78. Cet état de choses est confirmé dans un rapport du BSCI, aux termes duquel:

«Les notions de gestion et de partage des savoirs donnent lieu à de multiples interprétations au Secrétariat, où connaissances et information sont souvent confondues. La gestion des savoirs et connaissances est généralement associée à la diffusion d'informations, qui ne constitue qu'une partie du partage des connaissances [...]. Au Secrétariat, le partage des connaissances ne se fait pas toujours dans un esprit ouvert, il ne bénéficie guère de l'appui de la hiérarchie et n'est ni encouragé ni récompensé; il existe peu de stratégies institutionnelles de gestion des connaissances et les ressources spécifiques consacrées au partage des connaissances sont maigres, quand elles ne sont pas inexistantes.»³⁰.

79. Des améliorations techniques ont été apportées dans certains secteurs du Secrétariat, mais elles «n'ont pas produit tous les avantages attendus, faute d'une véritable stratégie de gestion de l'information, lacune qui fait obstacle à la transmission des connaissances entre les fonctionnaires

²⁹ JIU/REP/2004/6, par. 83.

³⁰ «Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'évaluation thématique des réseaux de gestion du savoir aux fins de la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire» (E/AC.51/2006/2), 24 mars 2006.

des différents lieux d'affectation et départements. Force est de reconnaître que ni les habitudes onusiennes ni les moyens technologiques en place ne favorisent les échanges de connaissances.»³¹.

Recommandation 11

Le Secrétaire général devrait établir une stratégie globale de gestion des connaissances, qui soit étroitement liée à la stratégie globale de gestion de l'information et prévoie des mesures connexes dans le domaine de la gestion des ressources humaines, afin de favoriser le changement de mentalité nécessaire.

II. DÉLÉGATION DE POUVOIRS

80. La délégation de pouvoirs a pour objectif premier d'encourager une meilleure utilisation de toutes les ressources et de permettre aux organismes d'agir avec plus de souplesse et d'efficacité. 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 humaines³².

81. Dans son Cadre de gestion des ressources humaines, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) souligne d'une façon générale qu'une bonne gouvernance exige un mode de gestion qui permette aux fonctionnaires de participer aux décisions concernant l'Organisation³³. Le Corps commun a déjà recommandé au Secrétaire général de proposer à l'Assemblée générale un plan d'action global pour une délégation de pouvoirs qui ne serait plus ponctuelle mais s'inscrirait dans une démarche systématique, et de donner des directives concrètes à ce sujet. Bien que l'Assemblée ait approuvé l'élaboration d'un tel plan, celui-ci n'a pas encore vu le jour. Au paragraphe 20 de son rapport sur l'application des recommandations du Corps commun d'inspection³⁴, le Secrétaire général souligne, qu'«une grande partie des conclusions générales et des recommandations [...] figurant [dans le rapport du CCI sur la délégation de pouvoirs] [ont] été dépassées par les événements et que des réformes menées dans ce domaine n'[ont] pas été pris en considération». Les Inspecteurs sont néanmoins d'avis que ces recommandations demeurent valables et devraient donc être pleinement appliquées.

82. La délégation de pouvoirs est souvent confondue avec la décentralisation des tâches administratives. Or, il s'agit non pas de fournir des services, mais de prendre des décisions. Des progrès ont été accomplis dans certains domaines (comme le recrutement), mais les systèmes de gestion laissent encore à désirer à tous les échelons du Secrétariat, comme l'a souligné le Secrétaire général dans plusieurs propositions de réforme, et en particulier dans son rapport intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale» (A/60/692), aux termes duquel: «Les fonctionnaires de l'Organisation, sa ressource la plus précieuse, sont de plus en plus débordés et les systèmes de gestion ne sont plus à la mesure de leurs besoins». Dans ce même rapport, il a également souligné que l'Organisation manquait de «cadres convenablement formés à la gestion» et proposé «d'améliorer les procédures de recrutement des cadres et les programmes de formation et de perfectionnement afin de doter

³¹ A/60/692, par. 49.

³² La question a déjà été examinée en détail dans le rapport du Corps commun d'inspection intitulé «La délégation de pouvoirs pour la gestion des ressources humaines et financières au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies» (JIU/REP/2000/6-A/55/857). Les recommandations du CCI à ce sujet ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa décision 55/481 du 14 juin 2001 (A/55/49, vol. III, p. 102).

³³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, Cinquante-cinquième session, Supplément n° 30 (A/55/30), annexe II.*

³⁴ A/59/349.

l'Organisation du corps de cadres supérieurs et intermédiaires nécessité par les opérations complexes qu'elle mène de nos jours partout dans le monde».

83. La question n'est pas nouvelle. En 2002 déjà, dans son rapport intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement», le Secrétaire général avait proposé de renforcer la formation des cadres dans toute l'Organisation, en mettant notamment à profit les possibilités offertes par l'École des cadres des Nations Unies (décision 32 c)). Il a depuis formulé une nouvelle proposition allant dans le même sens (proposition 7), selon laquelle «il faudrait établir un plan ambitieux de renforcement des capacités de gestion des cadres moyens et supérieurs car l'encadrement laisse à désirer». On citera également un autre rapport selon lequel «bien d'autres fonctions de direction méritent attention. Étant donné des traditions en faillite, regardées comme bridant la créativité, l'esprit d'initiative et d'innovation, voire l'exercice même de l'autorité, nombre de responsables ont tout simplement perdu toute capacité d'agir»³⁵.

84. Nous reviendrons plus loin sur la question des compétences en matière de gestion et d'encadrement. Il est cependant évident que pour aller de l'avant dans la délégation de pouvoirs, on doit absolument disposer de bons systèmes de gestion et pouvoir compter sur des cadres possédant la formation et les capacités requises. Le Secrétariat doit déléguer davantage de pouvoirs au personnel d'encadrement, en particulier pour la gestion des ressources humaines, mais il lui faut au préalable s'attaquer au problème du manque de compétences.

Condition 1: «La chaîne hiérarchique est parfaitement claire»

85. L'ONU étant une organisation très structurée, la chaîne hiérarchique est parfaitement claire, ce qui ne signifie cependant pas qu'elle est adaptée aux besoins. Comme l'a déclaré le Secrétaire général:

«La structure actuelle de l'équipe dirigeante du Secrétariat est mal adaptée aux exigences de la gestion d'opérations vastes et complexes, et le Secrétaire général, en sa qualité de chef de l'administration, a trop de collaborateurs relevant directement de son autorité.»³⁶

Condition 2: «La délégation de pouvoirs est clairement déterminée»

Condition 3: «Les pouvoirs délégués sont clairement définis dans des instruments administratifs généraux ou dans les avis de délégation individuels, qui sont cohérents»

86. Pour mettre en place un système général de délégation de pouvoirs, il faut:

- Déterminer quels sont les pouvoirs à déléguer;
- Préciser les conditions dans lesquelles on peut déroger à la délégation de pouvoir;
- Diffuser systématiquement les instruments de délégation, qu'il convient de revoir et d'actualiser périodiquement par souci de clarté et de cohérence.

À l'ONU, c'est principalement dans le domaine de la gestion financière que des instruments de délégation de pouvoirs sont en place. Pour la gestion des ressources humaines, les choses sont

³⁵ A/60/692, par. 36.

³⁶ Ibid.

moins avancées, bien que le nouveau système de sélection du personnel confère aux cadres des pouvoirs accrus – qui ne s’accompagnent d’ailleurs pas d’une responsabilisation correspondante. Nous reviendrons sur la question dans la partie de ce rapport concernant le recrutement.

87. La délégation de pouvoirs est étroitement liée à la responsabilisation, autre principe fondamental. Des améliorations sont encore nécessaires dans le secteur de la gestion des ressources humaines. L’Assemblée générale a prié le Secrétaire général de présenter «des propositions propres à renforcer l’autorité du Bureau de la gestion des ressources humaines et à responsabiliser davantage les directeurs de programme pour ce qui a trait à la gestion des ressources humaines»³⁷.

88. Le Secrétaire général a souligné la nécessité de déléguer davantage de pouvoirs aux cadres:

«Afin de poursuivre les efforts destinés à améliorer la gestion:

- a) Une étude approfondie sera 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;
- b) Les rôles et les responsabilités du Département de la gestion ainsi que des divers services administratifs seront redéfinis en fonction de cette délégation accrue de pouvoirs»³⁸.

La gestion axée sur les résultats exige une délégation accrue de pouvoirs – c’est-à-dire l’octroi d’une plus grande marge de manœuvre aux cadres – assortie d’une responsabilisation croissante. Cette responsabilisation devrait être fondée, entre autres, sur une évaluation objective des résultats, étayée par des systèmes de mesures fiables. Là aussi, les choses laissent encore à désirer, comme le Secrétaire général l’a souligné dans divers rapports. «Les délégations de pouvoirs [...] sont trop limitées, ce qui explique en partie l’insuffisance du contrôle exercé sur les résultats.»³⁹

89. On peut en tirer une conclusion importante: la délégation de pouvoirs, la responsabilisation, le suivi des résultats et l’amélioration de la gestion sont des questions interdépendantes, qui doivent donc être traitées de façon intégrée et dans le bon ordre. On craint surtout qu’en l’absence de mécanismes efficaces de responsabilisation, la délégation de pouvoirs accrus aux cadres se traduise par des décisions arbitraires et par des abus d’autorité dans certains cas⁴⁰. Le CCQAB a fait observer que «délégation de pouvoirs n’[était] pas synonyme d’abdication des responsabilités»⁴¹. Le Secrétaire général, pour sa part, a souligné que la responsabilisation des fonctionnaires quant à l’emploi des ressources mises à leur disposition faisait partie intégrante d’une politique mettant en avant la délégation de pouvoirs⁴².

³⁷ Ibid.

³⁸ A/57/387.

³⁹ A/60/692.

⁴⁰ Le jugement n° 914 v) 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 (par. IX et X).

⁴¹ Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l’exercice biennal 2002-2003» (A/56/7), par. VIII.27.

⁴² «Réforme de la gestion des ressources humaines» (A/53/414), 13 octobre 1998, par. 6.

90. Les Inspecteurs partagent l'idée exprimée par le Secrétaire général et pensent que l'établissement des instruments administratifs et des avis de délégation individuels voulus contribuera à la réalisation de cet objectif.

Condition 4: «La délégation de pouvoirs est étayée par des systèmes informatiques de gestion appropriés»

91. Il est essentiel de mettre en place en temps voulu les éléments des systèmes intégrés de gestion qui sont nécessaires pour l'administration des ressources humaines. Bien que certaines améliorations aient été apportées à l'infrastructure informatique de l'ONU ces dernières années, le système demeure fragmentaire et dépassé par rapport à ceux qu'utilisent des organisations d'une taille et d'une complexité comparables. Le Secrétaire général a formulé l'observation suivante:

«Faute de principes directeurs s'inscrivant dans une politique convenablement articulée, les systèmes autonomes, et souvent redondants, se sont multipliés. Le Système intégré de gestion (SIG), principal système de traitement des données financières et des données de gestion des ressources humaines, coexiste avec de nombreux systèmes auxiliaires plus spécialisés. Or, ces systèmes ne sont pas intégrés...»⁴³.

92. Parce qu'ils ne sont pas intégrés, les systèmes informatiques actuels ne facilitent pas la délégation de pouvoirs aux cadres. Ils datent et à l'époque de leur conception la question n'a pas été prise en considération. Le SIG, par exemple, n'est pas adapté aux pouvoirs délégués à certains de ses utilisateurs. Il sert notamment à traiter les demandes de paiement des frais de voyage du personnel. En vertu du règlement financier, certains agents certificateurs peuvent être habilités à approuver des avances sur frais de voyage à concurrence de 4 000 dollars. Au-delà de cette somme, l'avance doit être autorisée par un fonctionnaire des finances. Or, le système actuel n'empêche pas les agents certificateurs d'approuver des montants supérieurs à 4 000 dollars.

Condition 5: «Les cadres ont accès à l'information voulue»

Condition 6: «Les cadres bénéficient de services centraux d'appui et de services d'assistance pour la gestion des ressources humaines»

Condition 7: «Les cadres possèdent les compétences requises»

Condition 8: «Les cadres reçoivent la formation voulue»

93. Pour promouvoir la délégation de pouvoirs, la responsabilisation et le suivi du comportement professionnel, il est donc indispensable d'améliorer les systèmes et les capacités de gestion. C'est là sans doute la tâche la plus urgente. Le Secrétaire général a souligné la nécessité d'une telle transformation:

«En instituant une procédure de sélection plus rigoureuse, en offrant à ses cadres et responsables un choix plus étendu de formations et un soutien constant tout en définissant clairement leurs pouvoirs et responsabilités, l'ONU de demain se donnerait les moyens de demander plus strictement mais aussi plus objectivement à ces derniers de rendre compte de leur gestion»⁴⁴.

⁴³ A/60/692, par. 50.

⁴⁴ Ibid., par. 45

Dans le même rapport, il a également indiqué qu'une enquête interne réalisée en 2004 auprès du personnel avait fait apparaître «un sentiment préoccupant d'insatisfaction à l'égard de l'Administration».

94. Le Secrétaire général a entrepris de s'attaquer au problème en instituant de nouvelles procédures visant à améliorer et à rendre plus transparente la sélection des chefs des fonds et programmes des Nations Unies. Des jurys d'entretien ont été créés. Des programmes d'orientation obligatoires ont été mis en place pour les nouveaux cadres. Le Secrétariat sera également doté d'un solide service de conseil en matière de gestion, dont les cadres et les responsables pourront solliciter le concours. Le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires, créé récemment par le Secrétaire général, s'emploie à définir des critères précis d'évaluation des hauts responsables, qui devront faire de même pour évaluer le comportement professionnel des cadres placés sous leur autorité.

95. De l'avis du Secrétaire général: «Il faudrait établir un plan ambitieux de renforcement des capacités de gestion des cadres moyens et supérieurs, englobant recrutement, perfectionnement et organisation des carrières»⁴⁵. Le CCQAB estime que cette proposition:

«relève clairement de la compétence du Secrétaire général en sa qualité de chef de l'administration de l'Organisation, à moins que le fait de doter l'Organisation d'un corps de cadres supérieurs et intermédiaires n'entraîne des dépenses supplémentaires. Lorsqu'on poussera plus loin l'étude de cette idée, il conviendra de définir [clairement un système de responsabilisation pour que des mesures appropriées puissent être prises] en cas de résultats insuffisants ou en l'absence de résultats.»⁴⁶.

96. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, le CCQAB avait déjà formulé la recommandation suivante: «il devrait exister toute une gamme de mesures dissuasives consistant à préciser les sanctions auxquelles s'exposent les fonctionnaires dont les services ne donnent pas satisfaction, allant jusqu'au renvoi, et diverses mesures d'incitation qui récompenseraient des services d'excellente qualité»⁴⁷. Il ressort clairement de ce qui précède que le Secrétaire général a bien conscience qu'il est urgent de doter l'Organisation de cadres compétents et qualifiés. Les Inspecteurs approuvent entièrement son analyse et sa démarche, et soutiennent les propositions du CCQAB.

III. RESPONSABILISATION

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»

Condition 2: «Des systèmes de responsabilisation axés sur les résultats remplacent les systèmes antérieurs axés sur le respect des règles»

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»

⁴⁵ Ibid., proposition 7.

⁴⁶ «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale», Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/735), 24 mars 2006, par. 14.

⁴⁷ Comité consultatif pour questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007» (A/60/7), par. 57.

Condition 4: «Les cadres sont diligents»

97. Dans l'optique de la gestion axée sur les résultats, les cadres doivent à la fois disposer de pouvoirs appropriés, avoir une certaine marge de manœuvre et rendre compte de leur gestion. La responsabilisation dans le système des Nations Unies a longtemps été cantonnée à l'utilisation des ressources financières. Dans la perspective de la GAR, ce principe revêt un caractère multisectoriel et doit s'appliquer à tous les secteurs et à tous niveaux, aussi bien pour la gestion des programmes et projets que pour celle des ressources humaines. Le système de responsabilisation doit assurer la diligence des cadres à tous les échelons de la hiérarchie, en particulier aux niveaux les plus élevés. Les chefs de secrétariat et les chefs des principales unités administratives sont donc les premiers à devoir répondre des résultats attendus d'eux. Il est essentiel de fixer des objectifs clairs aux différents niveaux.

98. Le Secrétaire général, pour sa part, a souligné que la responsabilité des fonctionnaires quant à l'emploi des ressources mises à leur disposition faisait partie intégrante d'une politique axée sur la délégation de pouvoirs. Mais s'il y a accord général sur la nécessité d'établir un système de responsabilisation solide et fiable, les avis ne convergent pas forcément sur ses éléments ou ses incidences. Dans son Cadre de gestion des ressources humaines, la Commission de la fonction publique internationale donne du «sens des responsabilités» la définition suivante:

«Attitude du fonctionnaire qui 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, qui soutient ses subordonnés, les encadre, assume la responsabilité des fonctions qu'il leur a déléguées, et qui prend personnellement la responsabilité de ses propres erreurs et, le cas échéant, de celles de son service.»⁴⁸

99. Le Secrétaire général a défini la responsabilité comme suit:

a) *Responsabilité institutionnelle*: Devoir du Secrétaire général d'expliquer et de justifier devant l'Assemblée générale et les autres organes intergouvernementaux compétents, dans un cadre systématique et selon une procédure ordonnée par des mécanismes transparents, la façon dont l'Organisation utilise ses ressources pour obtenir les résultats demandés par les États Membres à l'Assemblée générale ou dans les autres organes intergouvernementaux créés en vertu de la Charte;

b) *Responsabilité personnelle*: Obligation qui incombe à chaque fonctionnaire d'exercer comme il convient les responsabilités qui lui sont assignées, en comprenant bien les conséquences de sa conduite, et d'expliquer et de justifier devant les supérieurs qui lui ont confié ces responsabilités les résultats qu'il a obtenus et la manière dont il a exercé le pouvoir qui lui était dévolu.»⁴⁹

100. Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, la responsabilité pourrait être définie tout d'abord comme l'obligation de rendre compte non seulement de l'utilisation des ressources (humaines, financières et matérielles), mais encore – ce qui est tout aussi important – des résultats obtenus, en fournissant des informations transparentes. La responsabilité est intimement liée à la délégation de pouvoirs. Nul ne saurait être tenu responsable d'un résultat escompté s'il n'est pas doté des pouvoirs et des ressources nécessaires pour l'obtenir. En outre, la responsabilisation n'est qu'un élément d'un système de gestion global, étayé par un solide système de contrôle interne et régi par un ensemble clair de règles et règlements relatifs aux ressources financières et humaines

⁴⁸ «Cadre de gestion des ressources humaines», document A/55/30, annexe II, p. 52.

⁴⁹ «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale: rapport détaillé» (A/60/846/Add.6), 19 juin 2006.

ainsi qu'à la gestion des programmes du stade de la planification à celui du bilan, qui devraient constituer le cadre juridique d'un système de récompenses et de sanctions.

101. Dans l'additif 6 («Responsabilité») (A/60/846/Add.6)⁵⁰ du document intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale: rapport détaillé», le Secrétaire général donne quelques exemples d'améliorations apportées récemment au système de responsabilisation du Secrétariat:

«l'adoption de la gestion axée sur les résultats, la création du Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et du Comité de contrôle en 2005 et du Bureau de la déontologie en 2006, le renforcement du Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires, l'instauration en 2006 du régime de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements, l'élargissement la même année de l'obligation de déclarer sa situation financière, l'amélioration des données sur les résultats et l'élargissement des activités de formation au personnel de tous les niveaux. En dehors des limites du Secrétariat proprement dit, l'Assemblée générale a décidé dans sa résolution 60/1 de créer un Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, pour la seconder dans son travail de supervision, et a demandé dans sa résolution 60/248 que soient précisés les mandats et les ressources de cet organe.»⁵¹.

102. Le rapport conclut cependant que «les mesures visant à déterminer la qualité des résultats atteints, des ressources financières et humaines et des achats, de même que les mesures tendant à rendre les fonctionnaires comptables de leurs actes, laissent probablement à désirer»⁵². Ces passages confirment les Inspecteurs dans leur opinion que l'ONU est en train de passer de la BAR à la GAR. Ils souscrivent à l'idée, exprimée dans le même rapport, que l'application intégrale de la gestion axée sur les résultats constituera un progrès important sur la voie de la responsabilisation.

103. 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 cette initiative, on a chargé des consultants indépendants de faire une enquête sur la perception de l'intégrité afin de connaître l'avis et l'attitude du personnel. Une formation à la déontologie a en outre été dispensée à certains hauts responsables. Malgré ces efforts, la responsabilisation demeure un des principaux points faibles à l'ONU et ses carences constituent sans doute le défaut fondamental du système actuel. Cette opinion a été confirmée non seulement par les personnes avec lesquelles les Inspecteurs se sont entretenus, mais encore, à maintes reprises, par le CCQAB et le Secrétaire général lui-même.

104. La responsabilisation est la clef de voûte de la gestion axée sur les résultats. Elle exige la définition d'objectifs et de responsabilités claires à tous les niveaux, depuis le sommet de la hiérarchie jusqu'à la base, c'est-à-dire de la haute direction aux plans de travail individuels des fonctionnaires. Le Secrétaire général lui-même a appelé l'attention sur les faiblesses du système de responsabilisation qui n'a pas réussi à promouvoir un nouvel état d'esprit privilégiant l'efficacité, le sens du devoir et la confiance:

«Un personnel qui, du bas en haut de la hiérarchie, obéit aux règles de la déontologie et se sent tenu de rendre compte de son action est l'essence même de toute organisation qui marche. Pour l'ONU, organisation fondée sur les nobles idéaux de la Charte et qui vient donner l'exemple dans les pays où elle travaille, partout dans le monde, cet impératif vaut doublement. Malheureusement, il est

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid., par. 10.

⁵² Ibid., par. 8.

apparu récemment que trop souvent, nous n'avons pas été à la hauteur.»⁵³. Le Secrétaire général a mentionné également «l'émiettement des responsabilités» et le fait que les textes étaient «compliqués, incohérents et souvent obscurs».

105. Les Inspecteurs notent qu'il n'y a pas de définition uniforme, cohérente et communément admise de la responsabilité. La mesure dans laquelle les objectifs d'un programme sont atteints n'influe guère sur l'allocation de ressources, la planification des activités ou l'évaluation de l'efficacité de la gestion. Le CCQAB, pour sa part, a fait observer que «la saine gestion de toute organisation [repose] sur une série de principes de responsabilisation». Il a appelé l'attention sur «la nécessité de définir clairement ce qu'on entend par responsabilisation dans le cadre de l'ONU et de préciser les modalités de son application ainsi que les moyens d'en assurer énergiquement la mise en œuvre»⁵⁴. L'Assemblée générale a par la suite approuvé cette recommandation⁵⁵.

106. De l'avis des Inspecteurs, le Secrétaire général comprend parfaitement que la responsabilisation est le pilier de tout système de gestion solide et efficace. Ils l'invitent cependant à passer de la théorie à l'action pour atteindre ses objectifs déclarés dans ce domaine.

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"»

Condition 6: «Des systèmes de suivi efficaces sont en place»

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait soumettre à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, un système de délégation de pouvoirs et de responsabilisation conforme au cadre de référence établi par le CCI pour la gestion axée sur les résultats. Il convient d'établir un ensemble de règles et règlements pour la planification, la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation, afin d'institutionnaliser la délégation de pouvoirs et la responsabilisation, qui doivent faire partie intégrante de la GAR. Il faut ajouter au règlement financier et au règlement du personnel de nouvelles dispositions concernant la délégation de pouvoirs, en particulier dans le domaine de l'exécution des programmes. Ces nouvelles règles devraient constituer le fondement juridique du système et faire partie du régime de contrôle interne qui est nécessaire pour assurer la responsabilisation.

107. Les choses laissent encore beaucoup à désirer à cet égard. Malgré l'adoption de nouveaux systèmes et outils destinés à faciliter l'administration et la surveillance des ressources humaines (par exemple, le PAS électronique, dont il sera question plus loin dans la section consacrée au suivi du comportement professionnel), les Inspecteurs considèrent qu'il n'y a pas de mécanismes permettant d'évaluer efficacement la gestion de ces ressources. Il ne suffit pas que les cadres parviennent aux résultats escomptés: il faut aussi qu'ils administrent le personnel placé sous leur supervision selon des critères précis et conformément aux principes fondamentaux de l'Organisation (respect de la diversité, de la parité des sexes, etc.). Les cadres devraient être tenus responsables de l'utilisation de toutes des ressources mises à leur disposition, y compris les ressources humaines.

⁵³ A/60/692.

⁵⁴ A/60/735.

⁵⁵ Résolution 60/260 de l'Assemblée générale.

108. Le plan d'exécution des programmes est l'outil utilisé par le Secrétariat pour suivre et évaluer la réalisation des activités. Il comporte divers éléments s'inscrivant dans une gestion globale des travaux, y compris la gestion des ressources humaines. De l'avis des Inspecteurs, il faut affiner ce plan pour en faire un mécanisme fiable permettant d'évaluer, par exemple, la façon dont sont gérées les ressources humaines. Certains indicateurs sont inutiles. Ainsi, pour mesurer les progrès des «relations entre le personnel et l'Administration», on utilise des indicateurs quantitatifs comme le nombre annuel de réunions avec les représentants du personnel et le nombre annuel de réunions-débats. De toute évidence, ce n'est pas le nombre de réunions qui peut aider à déterminer s'il y a eu amélioration de ces relations. Les indicateurs quantitatifs, s'ils ne sont pas accompagnés d'une mesure qualitative objective, ne donnent qu'une image partielle de la situation qu'ils sont censés décrire. Les Inspecteurs pensent également qu'il faut prendre en considération l'avis du personnel concernant la gestion. À cet égard, il serait bon de recourir à une évaluation «panoramique», comme le fait le PNUD, par exemple.

Condition 7: «Il y a de bons systèmes de contrôle»

109. Il faut à cet égard:

- 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;
- Établir, diffuser et faire appliquer des codes et des normes de conduite valables pour tous les fonctionnaires;
- Donner au personnel les moyens de signaler les irrégularités présumées et d'autres abus, et protéger efficacement ceux qui dénoncent ce genre de comportement.

110. Récemment, le CCI a établi un rapport intitulé «Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies»⁵⁶.

111. Le Secrétaire général a exprimé l'opinion suivante:

«Le Bureau des services de contrôle interne s'est vu confier diverses responsabilités complexes pouvant donner lieu à des incompatibilités entre sa vocation de conseiller en gestion auprès des départements de l'ONU et sa mission d'investigation et d'audit. Cette dernière mission, qui le conduisait à effectuer des audits internes à l'usage de la direction, est devenue problématique, l'Assemblée ayant décidé récemment que le Bureau rendrait compte directement et au Secrétaire général et aux États Membres et mettrait ses rapports à la disposition de ces derniers»⁵⁷.

Les Inspecteurs sont d'avis que cette décision devrait être revue car elle outrepassse les limites des bonnes pratiques en matière de contrôle, eu égard aux idées exprimées plus haut et dans le rapport du CCI.

112. Il n'est pas rare que les organes de contrôle de l'ONU interviennent dans la gestion, délibérément ou non, par le biais de la microgestion ou parfois en recommandant des mesures contradictoires. Cette ingérence détourne les cadres de leur principale tâche: la gestion axée sur les résultats. Malgré les directives données par l'Assemblée générale qui a demandé à ces organes de

⁵⁶ JIU/REP/2006/2.

⁵⁷ A/60/692.

coordonner leurs activités pour éviter les chevauchements, la pléthore de contrôles fait toujours gravement obstacle à l'amélioration de la gestion.

113. L'Assemblée générale a insisté sur la nécessité de:

«renforcer le contrôle à l'Organisation», en indiquant qu'elle attendait avec intérêt «d'être saisie, pour examen et décision, du rapport sur le renforcement du Bureau des services de contrôle interne et le mandat visé au paragraphe 4 de la section XIII de sa résolution 60/248 du 23 décembre 2005»⁵⁸.

Comme les recommandations du CCI sur les questions de contrôle ont déjà été présentées dans son rapport sur les lacunes dans ce domaine, et comme le Groupe d'étude de la gouvernance et du contrôle s'appête à faire rapport à l'Assemblée générale, les Inspecteurs s'abstiennent de formuler des recommandations concrètes à ce sujet.

Condition 8: «Un système d'administration de la justice transparent, rapide, indépendant et équitable est en place»

114. Les réformes récentes ont contribué à une certaine amélioration du système d'administration de la justice. Par exemple, dans sa résolution A/RES/57/307, l'Assemblée générale a décidé qu'un fonctionnaire contre lequel une procédure contentieuse avait été engagée pouvait faire appel à un conseiller 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. Dans son rapport intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement», publié en 2002, le Secrétaire général avait déjà souligné la nécessité de réformer ce système:

«le système actuel de justice interne fera l'objet d'un examen afin d'en améliorer l'efficacité et de garantir au personnel une procédure équitable et régulière» (A/57/387, décision 34). Dans sa dernière proposition de réforme, il a également formulé l'observation suivante: «Lent et lourd, le système de justice interne ne permet pas de concilier les prérogatives légitimes de l'Administration et le droit du fonctionnaire au respect de la légalité administrative.»⁵⁹.

115. Le Secrétaire général voit dans ses dernières propositions de réforme:

«une chance [...] de doter les États Membres des instruments dont ils ont besoin pour définir les orientations stratégiques et laisser au Secrétariat [...] l'entière responsabilité de leur mise en œuvre [...]. Pour que cet objectif puisse être atteint, il importe que le Secrétariat et les États Membres rapprochent le réexamen du dispositif de contrôle interne de celui du système interne d'administration de la justice, actuellement menés en parallèle [alors] même qu'ils visent l'un et l'autre des réformes essentielles pour faire de l'ONU une organisation plus forte, plus dynamique et plus transparente, et que ces réexamens tiennent compte des impératifs des réformes d'envergure étroitement liées entreprises dans six autres grands domaines.»⁶⁰.

116. Le Secrétaire général a également créé un Groupe de la refonte du système d'administration de la justice, qui étudie la réforme de ce système. Il a présenté récemment ses recommandations à l'Assemblée générale lors de sa soixante et unième session. Voici un extrait du résumé de son rapport:

⁵⁸ Résolution 60/260 de l'Assemblée générale.

⁵⁹ A/60/692.

⁶⁰ Ibid.

«Le Groupe de la refonte a conclu que le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies [était] dépassé, dysfonctionnel, inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance. Il s'agit d'un système qui coûte énormément à l'Organisation sur le plan financier, sur le plan de sa réputation et sur d'autres plans, et il serait beaucoup plus efficace de mettre sur pied un nouveau système de justice interne entièrement refondu que d'essayer de corriger le système actuel.

Il ne pourra y avoir de véritable réforme de l'ONU sans un système de justice interne efficace, indépendant et doté de moyens suffisants, capable à la fois de défendre les droits des fonctionnaires et d'amener ces fonctionnaires ainsi que les cadres de l'Organisation à répondre de leurs actes»⁶¹.

Les conclusions du Groupe de la refonte rejoignent celles des Inspecteurs.

117. Le CCI a lui-même établi plusieurs rapports sur l'administration de la justice à l'ONU, dont les plus récents datent de 2000 et de 2002⁶². Ces rapports ont été examinés par l'Assemblée générale qui a fondé ses décisions sur certaines de leurs recommandations. Le Secrétaire général s'en est également inspiré pour prendre des mesures concrètes, par exemple pour créer le Bureau de l'Ombudsman.

118. Tout en se félicitant de la réaction positive du Secrétaire général, les Inspecteurs estiment qu'il faut redoubler d'efforts pour mettre en place un système d'administration de la justice plus équitable, qui:

- Assure la protection juridique du personnel et des cadres;
- Rende les cadres et le personnel responsables de leur comportement s'agissant de respecter les valeurs fondamentales de l'ONU ainsi que ses critères de compétence et d'efficacité;
- Fasse du recours à la médiation un élément central de l'administration du personnel au stade de la procédure précontentieuse, afin de réduire sensiblement le nombre d'actions engagées.

Les Inspecteurs ont notamment constaté que, dans certains cas, une action avait été engagée parce que l'affaire n'avait pas été traitée comme il convenait au stade précontentieux.

119. Ils font observer que pour concevoir un système fiable d'administration de la justice, il faut accorder une attention particulière aux points suivants:

- L'Ombudsman devrait être désigné conjointement par les représentants de l'administration et ceux du personnel;
- Il convient 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.);

⁶¹ «Rapport du Groupe de la refonte du système de la justice de l'Organisation des Nations Unies» (A/61/205), 28 juillet 2006.

⁶² JIU/REP/2000/1 (A/55/57) et JIU/REP/2002/4 (A/57/441).

- Il importe 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;
- La procédure de recours doit être dûment consignée et prise en considération dans l'action engagée ultérieurement.

Recommandation 13

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui proposer, pour examen et approbation, un système d'administration de la justice qui soit transparent, rapide, indépendant et équitable, conformément aux principes directeurs énoncés dans la condition 8 du cadre de référence pour l'application de la GAR qui a été approuvé par l'Assemblée dans sa résolution A/RES/60/257 et compte tenu des paragraphes 115 à 117 du présent rapport.

Recommandation 14

Le Secrétaire général devrait revoir les règles d'administration du personnel qui donnent lieu à un nombre excessif de recours.

IV. SUIVI DU COMPORTEMENT PROFESSIONNEL

***Condition 1:* «L'établissement d'un système efficace de suivi du comportement professionnel exige avant tout un changement des mentalités»**

120. Malgré ses efforts, le Secrétariat n'a pas encore réussi à internaliser la gestion axée sur les résultats ni à instaurer un état d'esprit privilégiant l'efficacité – problème signalé dans plusieurs documents. Dans ces conditions, le suivi du comportement professionnel ne saurait être opérant. Des progrès ont certes été accomplis dans la budgétisation axée sur les résultats, mais il n'y a pas eu d'amélioration parallèle dans des domaines comme la gestion des ressources humaines, où l'outil de suivi en place – le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires (PAS) – n'est pas considéré par le personnel comme un mécanisme d'évaluation objectif. Les Inspecteurs emploient délibérément l'expression «suivi du comportement professionnel» pour bien montrer qu'eu égard au cadre de référence pour l'application de la GAR un système d'évaluation individuelle, quel qu'il soit, n'a de sens que s'il est utilisé pour mesurer le comportement professionnel. À cet égard, le Secrétaire général pourrait envisager de rebaptiser le PAS «système de suivi du comportement professionnel».

121. Pour promouvoir un mode de gestion axée sur les résultats, il est indispensable d'appliquer un système cohérent de suivi (évaluation) du comportement professionnel. C'est là une condition préalable de la responsabilisation. Faute de quoi, la gestion devient subjective et les récompenses ou les sanctions sont considérées comme arbitraires ou injustifiées. Les cadres comme les fonctionnaires jugent le PAS subjectif. Il n'est pas appliqué de façon cohérente dans l'ensemble du Secrétariat. Comme il ne permet pas d'effectuer des comparaisons objectives, il n'encourage pas le personnel à mieux faire. Bien que le Secrétaire général affirme que tous les fonctionnaires, jusqu'au rang de sous-secrétaire général inclus, sont soumis au système d'évaluation et de notation des fonctionnaires, les Inspecteurs ont constaté, à l'occasion de la préparation d'autres rapports concernant la gestion axée sur les résultats, que certains départements (comme celui des opérations de maintien de la paix) ne respectaient pas ce principe, les D-1 et les fonctionnaires de rang supérieur faisant rarement l'objet d'une évaluation.

122. L'application du PAS électronique (e-PAS) figure parmi les principaux indicateurs inclus dans le plan annuel de gestion des programmes convenu entre le Secrétaire général et le chef d'un département ou d'un bureau, ce qui montre bien l'importance attachée au rôle de la direction dans le suivi du comportement professionnel⁶³. Le BSCI a constaté que, comme dans beaucoup d'autres organisations, les fonctionnaires continuaient à se soucier surtout de l'aspect «notation» du PAS électronique. Celui-ci est peut-être devenu un bon outil de planification, mais non de communication:

«Cependant, si l'on estime que l'objectif principal [du PAS électronique] n'est pas seulement l'évaluation de la performance mais aussi le renforcement de la communication et de l'esprit d'équipe et une planification cohérente du travail, il importe alors de mieux faire passer le message dans l'ensemble du Secrétariat ou de réexaminer le mécanisme de notation dans la mesure où tant le personnel que l'administration accordent une attention disproportionnée à cet aspect de la question.»⁶⁴.

123. Le Secrétariat de l'ONU a indiqué qu'il surveillait la distribution des notes non pas pour s'assurer qu'elle était conforme à une courbe préétablie, mais pour vérifier que la démarche suivie était la même partout. Il a souligné qu'il était faux de croire que le système de notation visait à imposer une distribution des notes selon une «courbe en cloche» car, conformément aux directives relatives au PAS, il n'y avait pas de répartition prédéterminée des notes. Le Secrétaire général a également formulé l'observation suivante:

«[...] si l'on étudie les résultats obtenus avec un grand nombre de systèmes similaires, on constate que lorsque les membres du personnel sont notés dans les règles, en toute impartialité, la plupart d'entre eux sont considérés comme ayant "atteint tous les objectifs fixés", seul un petit nombre entrant normalement dans la catégorie de ceux qui ont constamment dépassé les objectifs fixés ou dont les services rendus ont laissé à désirer.»⁶⁵.

124. De l'avis du Bureau des services de contrôle interne, l'application du système d'évaluation et de notation se heurte encore à deux grands problèmes qu'il convient de résoudre à l'échelle de l'Organisation:

- Le système ne rend pas toujours compte de la contribution apportée par un fonctionnaire aux résultats de l'Organisation;
- L'articulation entre les objectifs du département et de l'unité administrative et les plans de travail individuels s'établit de façon empirique et ne cadre pas systématiquement avec les principes de la gestion axée sur les résultats au niveau du département.

Les Inspecteurs attirent l'attention sur les points suivants:

- Il convient d'établir des liens plus solides entre la gestion axée sur les résultats et la responsabilité individuelle;
- Les résultats obtenus devraient avoir des conséquences concrètes, mais ce n'est pas le cas;

⁶³ «Informations qualitatives et quantitatives sur le suivi du comportement professionnel dans les organisations appliquant le régime commun» (ICSC/57/R.2/Add.2).

⁶⁴ «Application de toutes les dispositions de la résolution 55/258 de l'Assemblée générale concernant la gestion des ressources humaines», Note du Secrétaire général (A/57/726), par. 47.

⁶⁵ «Application du Système de notation des fonctionnaires» (A/C.5/51/55), par. 20.

- Le PAS électronique devrait permettre de récompenser immédiatement un bon comportement professionnel et d'agir en cas de comportement médiocre, mais ce n'est pas le cas;
- Il devrait y avoir un lien entre l'évaluation du comportement professionnel et la promotion, le traitement et les indemnités ou prestations, mais ce n'est pas le cas.

Il faut que les stratégies de gestion des ressources humaines visant à faire évoluer les mentalités posent pour principe que l'évaluation du travail doit s'accompagner de conséquences et de récompenses concrètes. Les Inspecteurs souscrivent pleinement aux opinions exprimées par le BSCI.

125. On accorde actuellement une attention disproportionnée à la notation dans le cadre du PAS électronique. Si l'on veut faire de celui-ci non seulement un outil d'évaluation, mais encore un instrument qui favorise la communication, l'esprit d'équipe et une planification cohérente du travail, il importe de mieux faire passer le message dans l'ensemble du Secrétariat, ou alors de reconsidérer l'existence même du mécanisme de notation.

126. Le PAS électronique prévoit désormais une évaluation portant à la fois sur les objectifs atteints et sur les valeurs fondamentales ainsi que les compétences prises en considération. Les supérieurs hiérarchiques doivent noter leurs subordonnés pour trois valeurs fondamentales et pour les compétences retenues, et indiquer comment les intéressés ont respecté ces valeurs et exercé ces compétences pendant la période considérée.

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»

127. Le système de suivi du comportement professionnel devrait refléter la contribution de chaque fonctionnaire à la réalisation des objectifs de son unité administrative, de sa division, de son département ou de l'Organisation tout entière. Il convient pour cela de définir clairement la chaîne des objectifs à chaque échelon et de mettre en place un cadre pour la planification des tâches, la programmation et la définition des buts, 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.

128. Actuellement, le cycle d'évaluation du comportement professionnel n'est pas aligné sur celui du budget-programme. Le cycle budgétaire est biennal, alors que le cycle du PAS est annuel et va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Ce manque de cohérence rend difficile d'évaluer et de relier le comportement individuel et la contribution de chaque fonctionnaire à l'obtention des résultats d'ensemble, dont le bilan n'est dressé que tous les deux ans. Le cycle du PAS devrait donc être harmonisé avec les plans de travail programmatiques annuels afin que les plans de travail individuels reflètent les objectifs du département et de l'unité administrative, ce qui aiderait à faire mieux comprendre à tous comment le comportement professionnel de chaque cadre et de chaque membre du personnel peut influencer sur l'exécution des programmes pendant la période d'évaluation.

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»

129. C'est là un des principaux points faibles du système actuel de suivi du comportement professionnel. Les fonctionnaires ne considèrent pas le PAS comme un outil susceptible de les aider à améliorer leur comportement professionnel, en partie parce qu'il n'est pas utilisé de façon cohérente au sein du Secrétariat et parce qu'il n'a guère d'incidences sur leurs perspectives de carrière. Les cadres rechignent parfois à l'utiliser comme outil de gestion pouvant les aider à détecter et corriger les écarts par rapport aux objectifs – ce qui renvoie aux carences de la gestion dont il a déjà été question dans ce rapport. À l'heure actuelle, le PAS est considéré comme une formalité administrative et non comme un outil de gestion.

Condition 4: «Les systèmes de suivi du comportement professionnel sont simples et faciles à administrer»

130. Les Inspecteurs considèrent que le PAS électronique sous sa forme actuelle constitue une amélioration et qu'il a facilité l'évaluation du comportement professionnel au Secrétariat. Il est facile à utiliser et indique clairement les différentes étapes de l'évaluation et les responsabilités correspondantes. C'est un instrument utile pour suivre l'ensemble du processus et pour déterminer si les délais sont ou non respectés. Cela dit, il ne s'inscrit pas dans un système global de gestion intégrée des ressources humaines, bien qu'il s'appuie dans une large mesure sur le SIG qui est le seul système d'information centralisée sur tous les fonctionnaires du Secrétariat. Les Inspecteurs considèrent cela comme un défaut, car le PAS devrait faire partie d'un système plus vaste (Galaxy, données personnelles figurant dans le SIG, etc.). Le Secrétaire général est bien conscient du fait que le système informatique de gestion des ressources humaines laisse à désirer: «La plate-forme informatique de gestion des ressources humaines n'est pas à la hauteur quand on sait que l'Organisation déploie de nos jours ses activités dans le monde entier.»⁶⁶.

Condition 5: «Les systèmes de suivi du comportement professionnel utilisent des critères équilibrés et appropriés pour mesurer les résultats»

131. Il convient à cet égard:

- 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;
- De définir et d'utiliser en permanence des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

132. Il n'y a pas d'homogénéité au Secrétariat dans ce domaine. L'utilisation d'enquêtes de satisfaction auprès des clients ainsi que le choix des indicateurs dépendent surtout de la qualité des superviseurs.

⁶⁶ A/60/692, par. 25 k).

Condition 6: «Les systèmes de suivi du comportement professionnel assurent une évaluation cohérente au sein de l'organisme»

133. On peut à cette fin créer des groupes, des comités ou des mécanismes analogues chargés d'examiner la qualité, la cohérence et l'objectivité de tous les rapports d'évaluation du comportement professionnel et de faire les recommandations voulues aux superviseurs. Le manque de cohérence dans ce domaine influe beaucoup sur l'attitude du personnel envers le PAS. Actuellement, comme les cadres interprètent et appliquent différemment le système, il n'est pas considéré comme un outil d'évaluation équitable. Qui plus est, il n'y a pas de critères d'application clairs et uniformes.

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»

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»

134. Étant donné les problèmes rencontrés dans l'utilisation du PAS, les fonctionnaires considèrent qu'il n'influe guère sur la carrière, d'où leur mécontentement. En outre, les carences des systèmes et des capacités de gestion ainsi que l'absence de transparence dans les promotions, entre autres, les confirment dans leur opinion que le PAS n'est qu'une «formalité administrative», alors qu'ils devraient le considérer comme un instrument de gestion.

135. Le PAS sous sa forme actuelle est un outil satisfaisant qui devrait permettre de déterminer les besoins de perfectionnement du personnel et de déceler et régler les cas d'insuffisance professionnelle chronique. Mais si les cadres ne sont pas qualifiés, ils ne peuvent pas en faire bon usage, et beaucoup renoncent à s'attaquer à l'insuffisance professionnelle chronique car les procédures sont complexes et les règles très strictes. Cela confirme les opinions exprimées par le Secrétaire général dans son rapport intitulé «Investir dans l'Organisation des Nations Unies», et reprises dans le présent document, au sujet du manque de professionnalisme dans la gestion. «Les conséquences de la réalisation de résultats insuffisants, médiocres ou nuls sont actuellement trop peu comprises. Aucune sanction n'est actuellement prévue en cas de non-réalisation des résultats escomptés.»⁶⁷.

136. À cet égard, le Bureau de la gestion des ressources humaines a indiqué, dans ses observations sur le présent rapport, qu'un groupe de travail mixte personnel/administration étudierait la question du suivi du comportement professionnel et la possibilité d'une évaluation «panoramique», comme cela avait été décidé à la vingt-septième session du Comité de coordination entre l'administration et le personnel, que les recommandations de ce groupe seraient sans doute examinées à la prochaine session ordinaire du Comité et que, dans ses propositions de réforme, le Secrétaire général prévoyait de lier le comportement professionnel au perfectionnement et à l'avancement du personnel.

⁶⁷ A/60/846/Add.6.

Recommandation 15

Le Secrétaire général devrait s'employer à améliorer le PAS pour en faire un outil de gestion efficace répondant aux exigences de la GAR. Il devrait en particulier veiller à ce que:

- a) **Le comportement professionnel de tous les membres du personnel et de tous les cadres, y compris les directeurs, soit évalué et noté à l'issue d'un examen «panoramique»;**
- b) **Les mesures administratives concernant le personnel ainsi que les récompenses (promotion, avancement d'échelon, reconnaissance du mérite, etc.) ou les sanctions soient toutes fondées sur les résultats du PAS;**
- c) **Un comité de contrôle soit créé pour garantir la qualité, la cohérence et l'équité des rapports d'appréciation du comportement professionnel dans toute l'Organisation, ainsi que pour donner aux cadres des directives concernant l'harmonisation de la notation;**
- d) **Le système de suivi du comportement professionnel soit aligné sur les plans de travail programmatiques.**

Récompense des résultats

137. Pour pouvoir récompenser de façon équitable et cohérente les fonctionnaires qui se distinguent par leur efficacité, il faut d'abord mettre en place des systèmes solides et transparents de responsabilisation et de suivi du comportement professionnel. Le Secrétariat devrait donc commencer par là, avant d'établir un régime de récompense inspiré, par exemple, de la proposition de la CFPI concernant l'«élargissement des fourchettes de rémunération». Les avancements d'échelon sont généralement accordés chaque année «à l'ancienneté», indépendamment du comportement professionnel des intéressés, ce qui leur ôte toute valeur d'incitation. Faute de mécanismes uniformes et de critères cohérents, sans parler du manque d'harmonisation et de transparence dans l'évaluation du comportement professionnel au Secrétariat, il serait dangereux à ce stade d'instituer des systèmes de rémunération liée aux résultats, car leur application risquerait d'être entachée de subjectivité et de favoritisme et d'aboutir à des décisions arbitraires qui ne feraient qu'aggraver le mécontentement et les conflits. Pareille démarche ne servirait pas l'objectif premier de tout système de récompense, qui doit clairement avoir un effet de motivation.

138. Dans la «Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies», le CCI a recommandé plusieurs solutions pour le financement d'un système de rémunération liée aux résultats, 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.

Recommandation 16

En vue de promouvoir la GAR à l'ONU, le Secrétaire général devrait concevoir un système d'incitation et de rémunération liée aux résultats et le soumettre à l'Assemblée générale pour examen. Il convient à cet égard:

a) De mettre préalablement en place des systèmes solides et fiables de suivi du comportement professionnel et de responsabilisation;

b) D'exposer clairement les «règles du jeu» concernant le suivi du comportement professionnel et ses conséquences, au moment du recrutement;

c) D'établir des critères objectifs pour assurer l'application cohérente du mécanisme dans l'ensemble de l'Organisation;

d) De créer un comité impartial chargé de donner des avis sur la distribution des primes;

e) De faire une enquête auprès du personnel pour déterminer les principaux facteurs de motivation qui influent sur le comportement professionnel;

f) D'organiser des consultations approfondies avec tous les intéressés.

V. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS

Condition 1: «Les ressources humaines sont alignées sur les objectifs stratégiques de l'organisme»

139. Il convient à cette fin:

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

140. Le Secrétaire général a résumé la situation actuelle en ces termes:

«Les compétences des fonctionnaires de l'ONU ne répondent plus aux besoins d'aujourd'hui. L'Organisation ne parvient pas toujours à attirer les meilleurs candidats et n'a pas les moyens financiers d'aider ceux qu'elle recrute, en particulier pour des affectations sur le terrain, à s'épanouir professionnellement. Elle manque de cadres convenablement formés à la gestion, et le système actuel exclut l'intégration du personnel recruté pour des missions sur le terrain, alors pourtant que les qualifications et l'expérience que possède ce personnel sont de celles dont l'ONU a le plus besoin.»⁶⁸.

141. Dans ses dernières propositions de réforme, le Secrétaire général donne son avis sur les problèmes qui se posent dans le domaine des ressources humaines et propose des solutions:

«L'impératif d'une fonction publique internationale hautement qualifiée et indépendante posé par la Charte des Nations Unies vaut autant de nos jours qu'il y a 60 ans. De la qualité de son capital humain dépend le succès de l'Organisation [...]. Durant mon mandat, j'ai pris un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer la façon dont l'Organisation gère et valorise ses ressources humaines, initiatives qui ont consisté notamment à définir les valeurs fondamentales et [les] compétences de base à retenir dans tous les aspects de la gestion des ressources humaines – recrutement, valorisation et évaluation et notation; à instituer un système de recrutement en ligne; à habiliter les responsables à choisir leurs collaborateurs; à instituer une politique d'encouragement à la mobilité [...]. Il lui faut pouvoir recruter et garder à son service des cadres, des gestionnaires et des personnels capables de gérer de vastes opérations multidisciplinaires complexes dotées de budgets de plus en plus conséquents. Trop de fonctionnaires nous abandonnent, déçus par l'absence d'organisation des carrières [...].»

Il ressort d'une enquête faite en 2005 que deux des aspects les plus démotivants du travail à l'ONU sont l'absence de perspectives de carrière et de promotion et les frustrations causées par une bureaucratie trop lourde.

142. Les Inspecteurs souscrivent aux opinions du Secrétaire général concernant la nécessité d'aligner les ressources humaines sur les besoins de l'Organisation, condition indispensable pour pouvoir pratiquer une gestion axée sur les résultats. Reste à prendre des mesures concrètes pour y parvenir.

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»

143. Dans la synthèse de son rapport en trois parties sur la GAR, le Corps commun d'inspection a formulé les observations suivantes:

«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 [avait] été longtemps liée principalement à celle de la rémunération et des économies, elle devrait maintenant être considérée comme un aspect essentiel du système de suivi du comportement professionnel.»⁶⁹.

⁶⁸ A/60/692.

⁶⁹ JIU/REP/2004/5, par. 56.

144. Dans sa dernière proposition de réforme, le Secrétaire général attire l'attention sur le point suivant:

«L'Organisation propose toute une kyrielle de contrats différents qui sont autant de formules lourdes, difficiles à administrer et sont source d'inéquité, de mésentente, de ressentiments et de lenteurs administratives, qui ne l'aident guère à attirer et à conserver les meilleurs.»⁷⁰.

Il s'est également penché sur la question des arrangements contractuels (proposition 4):

«je propose de modifier le régime des engagements et d'harmoniser les conditions d'emploi de façon à répondre aux besoins d'une Organisation appelée à opérer de plus en plus sur le terrain:

- En instituant un type de contrat unique pour tous les personnels de l'ONU, qui seraient régis par un seul et même Règlement du personnel. Les conditions d'emploi, calquées sur celles prévues par l'actuelle série 100 du Règlement du personnel, seraient modulées en fonction de la durée de service continu. Lorsque la durée de tel projet ou de telle mission n'est pas clairement arrêtée, les engagements seraient néanmoins limités dans le temps de sorte que les intéressés ne puissent compter à tort sur un emploi à long terme;
- En remplaçant les engagements permanents par des «engagements continus» à durée indéterminée, comme je l'ai déjà recommandé à l'Assemblée générale (voir A/59/263/Add.1).»⁷¹.

145. Les Inspecteurs estiment eux aussi qu'il ne devrait y avoir que deux types de contrats: des contrats de durée indéfinie pour le personnel de carrière exerçant des fonctions essentielles, et des contrats de durée déterminée pour le personnel exerçant d'autres fonctions (affectations de courte durée, projets, etc.). Les contrats devraient être explicites quant aux perspectives de carrière et d'emploi. Les droits acquis du personnel en poste devraient être respectés, mais ne sauraient en aucun cas être invoqués pour justifier un comportement professionnel inférieur à la norme. Le Règlement et le Statut du personnel sont très clairs à cet égard, et seules les personnes qui font preuve d'un bon comportement professionnel devraient pouvoir escompter leur maintien en fonctions.

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»

146. Le nouveau système de sélection du personnel en vigueur au Secrétariat (ST/AI/2002/4) confère aux cadres une plus grande marge de manœuvre en matière de recrutement; il s'appuie sur Galaxy, outil informatique «maison» qui a permis à l'Organisation de remplacer le papier par l'électronique; il sert à gérer le recrutement au sein du Secrétariat, mais n'est pas employé par les fonds et programmes.

147. On comprend mal les raisons qui ont conduit à déléguer davantage de pouvoirs aux cadres pour le choix des fonctionnaires, considérant les graves problèmes de gestion rencontrés par le Secrétariat, qui ont été mis en lumière par le Secrétaire général lui-même et dont il a été question plus haut dans le présent rapport. Pour que l'Organisation puisse s'acquitter de son mandat, il est indispensable qu'elle recrute les bonnes personnes. Il eût fallu d'abord remédier aux carences fondamentales de la gestion, et seulement ensuite déléguer à des cadres mieux formés les pouvoirs

⁷⁰ A/60/692, par. 25 h).

⁷¹ Ibid.

voulus pour recruter en fonction des besoins du Secrétariat. Les conséquences de cette décision sont encore difficiles à mesurer à ce stade.

148. Le système actuel de sélection a fait l'objet de consultations avec le personnel. Le Comité de coordination entre l'administration et le personnel a noté, par exemple, que la direction avait procédé à une vaste consultation auprès du personnel sur tous les aspects du nouveau système, et tenu compte de bon nombre de ses préoccupations⁷².

149. Malgré ces consultations, la méthode actuelle de sélection est critiquée par les fonctionnaires avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus: ils estiment qu'elle n'est pas fondée sur un consensus ni sur une concertation suffisante avec les représentants du personnel. Les Inspecteurs, quant à eux, trouvent que le nouveau système n'est pas clair, plusieurs éléments pouvant donner lieu à des interprétations subjectives. Dans certains cas, il impose en matière de nomination et de promotion des conditions moins strictes pour les candidats extérieurs que pour les fonctionnaires qui travaillent à l'ONU depuis des années. En outre, il n'est pas lié à la responsabilisation.

150. Le Secrétaire général a également fait observer que le recrutement était «tout simplement trop lent et pas assez anticipatif pour répondre aux exigences en constante évolution d'une Organisation à vocation de terrain. Les procédures sont trop complexes et les formalités administratives prennent trop de temps. En moyenne, il faut 174 jours entre la parution d'un avis de vacance de poste et le choix du candidat⁷³». Certes, le système électronique Galaxy n'a pas résolu tous les problèmes, mais il représente une nette amélioration par rapport à la procédure antérieure: tout se faisait sur papier et le recrutement prenait en moyenne 265 jours. La plupart des cadres et des fonctionnaires consultés par les Inspecteurs estiment cependant que Galaxy n'a guère contribué à améliorer le recrutement, et que c'est un outil lourd à manier et peu utile pour la présélection des candidats. Les Inspecteurs partagent cette opinion.

151. Pour régler ces problèmes, le Secrétaire général a proposé «d'instituer un système de recrutement plus anticipatif, mieux ciblé et plus rapide:

- En pratiquant une plus large politique d'ouverture adossée à une planification stratégique des effectifs;
- En ayant recours à des fichiers de candidats présélectionnés;
- En mettant en place un service de recrutement spécialement chargé d'aider les responsables à choisir leurs collaborateurs;
- En ramenant à 30 jours la période d'affichage des avis de vacance de poste;
- En instituant une procédure de recrutement accéléré en cas de crises;
- En élargissant les perspectives de carrière des fonctionnaires, et en enrichissant le vivier de talents en éliminant les restrictions fondées sur le statut contractuel, la catégorie, le lieu d'affectation ou l'ancienneté, notamment celles qui frappent

⁷² Rapport de la vingt-sixième session du Comité, par. 28.

⁷³ Ibid., par. 25 b).

actuellement les candidats à des postes d'administrateur auxiliaire non pourvus par voie de concours;

- En procédant à la révision du système des examens et concours et des profils d'emploi de façon à les adapter aux besoins actuels;
- En imposant le strict respect des objectifs fixés en matière de répartition géographique et d'équilibre entre les sexes;
- En raccourcissant de moitié les délais de recrutement.»⁷⁴.

152. Les Inspecteurs approuvent l'esprit qui anime ces propositions, mais trouvent que celles-ci ne vont pas à l'essentiel. La principale question qui se pose est en effet de savoir comment arriver à recruter les candidats les plus qualifiés parmi ceux qui satisfont aux «conditions minimales» fixées pour tel ou tel poste, en respectant de grands principes comme la répartition géographique équitable et la parité des sexes.

153. Le système actuel de recrutement et de promotion donne aux cadres toute latitude pour choisir entre les candidats qui remplissent les conditions minimales requises. Cette solution est loin d'être idéale et peut facilement déboucher sur l'injustice, le favoritisme et la discrimination. Elle va à l'encontre des déclarations faites par le Secrétaire général dans plusieurs documents, selon lesquelles l'Organisation devrait attirer les meilleurs candidats possibles. Elle est également contraire à la règle établie par l'Assemblée générale, à savoir:

«La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel est la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité [...]»⁷⁵.

C'est donc «le meilleur candidat» qu'il faut choisir parmi ceux qui remplissent les conditions minimales requises. La chose serait facile si l'on fixait au préalable des critères quantifiables ou vérifiables, qui seraient portés à la connaissance des candidats et donneraient lieu à une évaluation comparative dont les résultats devraient être consignés pour prouver l'équité et l'objectivité de la sélection en cas de recours.

154. Un système de recrutement transparent doit être étayé par des outils et mécanismes – tests, entrevues destinées à estimer les compétences, «centres d'évaluation», etc. – visant à aider les cadres à s'acquitter de leurs responsabilités. Il convient de sélectionner les candidats sur la base de critères préétablis clairs et vérifiables, dont l'importance relative doit être bien précisée. Les organes centraux devraient s'assurer que ces critères d'évaluation ainsi que les procédures prévues ont bien été appliqués, et que les résultats de l'évaluation comparative ont été dûment consignés.

155. Les Inspecteurs estiment que les délais actuels imposés par Galaxy pour l'examen des différents types de candidats (15 jours, 30 jours ou 60 jours) constituent un obstacle artificiel qui va à l'encontre des principes énoncés plus haut. Cela n'aide pas les cadres à sélectionner les meilleurs candidats et fait entrer en jeu d'autres éléments qui priment «les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité». Le système est également injuste pour les candidats extérieurs, qui ne sont pas conscients des possibilités réelles lorsqu'ils postulent.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ A/60/846/Add.6, par. 23.

156. En ce qui concerne la nomination des sous-secrétaires généraux et des secrétaires généraux adjoints – qui jusqu'à présent a obéi surtout à des considérations politiques – le Secrétaire général a pris récemment des mesures officielles pour rendre la procédure plus transparente et plus sélective. Les Inspecteurs se félicitent de ces efforts mais estiment qu'il y a encore beaucoup à faire pour garantir que les hauts responsables possèdent les compétences et les qualités professionnelles requises pour occuper les postes de direction.

Recommandation 17

Le Secrétaire général devrait revoir le système actuel de recrutement, d'affectation et de promotion à l'issue d'une évaluation indépendante, pour le rendre plus objectif, mesurable et acceptable, et veiller à ce que:

- a) **Les avis de vacance de postes indiquent plus clairement les compétences, les valeurs fondamentales et les aptitudes requises pour chaque poste, ainsi que l'importance relative de chaque compétence;**
- b) **Les critères de sélection soient fondés sur les compétences, les valeurs fondamentales et les aptitudes requises;**
- c) **Les critères de sélection soient aisément vérifiables ou quantifiables;**
- d) **Les organes centraux de contrôle jouent un rôle consultatif plus actif;**
- e) **Les cadres soient convenablement soutenus et conseillés par les services de gestion des ressources humaines;**
- f) **La procédure soit entièrement transparente;**
- g) **Le choix soit effectué à l'issue d'une évaluation comparative indiquant quel est le meilleur candidat, évaluation dont les résultats devraient être dûment consignés;**
- h) **Les cadres devraient être tenus responsables de leurs décisions si, en cas de recours, les organes d'administration de la justice concluent que des irrégularités intentionnelles ont été commises durant la procédure de sélection;**
- i) **La procédure de sélection devrait être appliquée à tous les postes et à tous les niveaux.**

Condition 4: «Les réformes contractuelles sont désormais axées sur les résultats»

157. Cette question a déjà été examinée plus haut. Les contrats devraient bien préciser les résultats attendus et les conséquences d'un comportement professionnel ne donnant pas satisfaction.

Recommandation 18

Le Secrétaire général devrait revoir les arrangements contractuels en vigueur et soumettre à l'Assemblée générale, pour examen et approbation, des propositions concrètes fondées sur les principes suivants:

a) Les arrangements contractuels devraient correspondre de très près à la nature et à la durée des fonctions exercées, et être faciles à administrer, équitables et transparents;

b) Ils devraient non seulement être liés à la rémunération et aux économies, mais encore être considérés comme un élément essentiel du système de suivi du comportement professionnel;

c) Les contrats devraient tous relever d'une seule et même série;

d) Il ne devrait y avoir que deux catégories de contrats:

- Les contrats de durée indéfinie pour le personnel de carrière exerçant des fonctions essentielles;
- Les contrats de durée déterminée pour le personnel exerçant d'autres fonctions (affectations à court terme, projets, etc.);

e) Les contrats devraient être explicites quant aux perspectives de carrière et d'emploi;

f) Il convient de respecter la situation des fonctionnaires actuellement titulaires de contrats permanents.
