JIU/REP/2011/5

Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies

Rapport établi par

M. Mounir Zahran

Corps commun d'inspection

Genève, 2011

Nations Unies

JIU/REP/2011/5
Français
Original: anglais

Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies

Rapport établi par

M. Mounir Zahran

Corps commun d'inspection

Nations Unies, Genève 2011

Résumé

Les dispositifs d'application du principe de responsabilité en place dans les organismes des Nations Unies JIU/REP/2011/5

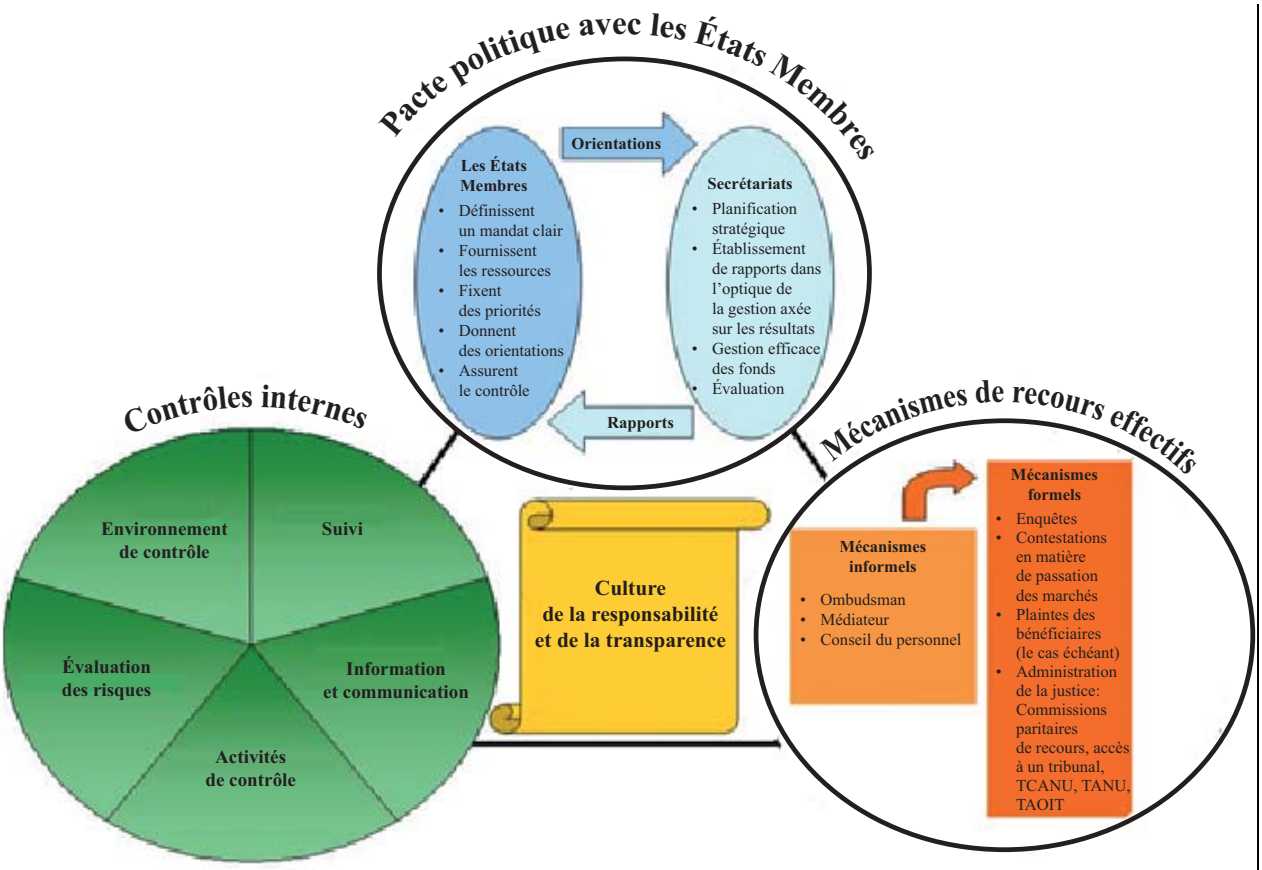
Au paragraphe 4 de sa résolution 64/259, l'Assemblée générale des Nations Unies a prié le Corps commun d'inspection de lui présenter, pour examen durant la partie principale de sa soixante-septième session, «une analyse comparative des différents dispositifs d'application du principe de responsabilité en place dans les organismes des Nations Unies»[1]. Le CCI a donc inscrit ce sujet à son programme de travail pour 2011.

L'objet du présent rapport est de recenser et d'évaluer les divers dispositifs d'application du principe de responsabilité existant au sein du système des Nations Unies et d'en identifier les éventuelles carences. Sont aussi analysés les éléments existants dans les organisations qui ne se sont pas dotées d'un document autonome officiel sur le dispositif d'application du principe de responsabilité. Sont également recensées les bonnes pratiques ou pratiques optimales s'agissant d'élaborer et de mettre en œuvre un dispositif ou les éléments d'un dispositif d'application du principe de responsabilité.

La présente étude couvre l'ensemble du système, et porte donc sur toutes les organisations participantes relevant du CCI. Sont étudiés les entités et bureaux du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ainsi que ses bureaux extérieurs afin de déterminer comment la responsabilité est mise en œuvre hors Siège. Deux offices des Nations Unies, à savoir l'Office des Nations Unies à Genève et l'Office des Nations Unies à Vienne, une mission de maintien de la paix, la FINUL, et deux commissions régionales, la CEE et la CESAO, ont été interrogés à cette fin. L'Inspecteur a également sollicité plusieurs autres organismes publics internationaux importants comme l'OTICEN, la CE, la FICR, la Banque interaméricaine de développement, l'OIM, l'OCDE, l'OSCE, la Banque mondiale et l'OMC.

L'Inspecteur note que la question de la responsabilisation est complexe et pluridimensionnelle et que les attentes en la matière varient et évoluent en fonction de la perspective que l'on adopte. L'Inspecteur donne ci-après une illustration de ce qui constitue un dispositif solide d'application du principe de responsabilité, sur la base d'un examen des documents disponibles, de ses recherches, des entretiens qu'il a menés et des réponses reçues à un questionnaire adressé aux organisations, et en s'inspirant des dispositifs en vigueur dans le secteur public, en particulier le *Global Accountability Project Framework*. L'Inspecteur a ainsi recensé 17 conditions permettant de mesurer la robustesse des dispositifs d'application du principe de responsabilité sur la base de la transparence et d'une culture de la responsabilité. Pour évaluer la mise en œuvre des divers dispositifs, il sera nécessaire de déterminer si les conditions en question sont appliquées efficacement et effectivement et d'en évaluer les effets. Le présent rapport ne porte pas sur la mise en œuvre de ces dispositifs. L'Inspecteur recommande des études de suivi afin d'évaluer l'application des conditions proposées dans le présent rapport.

[1] Résolution 64/259, par. 4.



Principales constatations et conclusions

L'Inspecteur a constaté que sept organismes des Nations Unies se sont dotés d'un dispositif formel d'application du principe de responsabilité (OIT, ONU, PNUD, FNUAP, UNICEF, UNOPS et OMS). Trois entités du Secrétariat (CEE, PNUE et HCR) ont un dispositif de responsabilisation au niveau des programmes. D'autres organismes des Nations Unies sont dotés des éléments clefs d'un dispositif, à des degrés divers, plusieurs d'entre eux ayant mis en place de solides systèmes ou éléments de contrôle interne. L'Inspecteur conclut que la responsabilisation va au-delà d'un système de contrôle interne. Elle comprend des questions telles que l'identification du pacte politique avec les États Membres, les mécanismes de recours effectifs pour les diverses parties prenantes, la transparence des organisations vis-à-vis de leurs États membres, des bénéficiaires et du public en général et une culture affirmée de la responsabilité.

Les documents autonomes relatifs au dispositif d'application du principe de responsabilité sont complets même s'ils pourraient être développés en ce qui concerne l'information et la communication, en particulier la communication interne et avec l'extérieur, et les mécanismes de recours dont disposent les États Membres, les donateurs, les bénéficiaires et le public. Les documents de l'ONU, du PNUD et de l'UNICEF relatifs au dispositif de responsabilisation comprennent un pacte politique avec les États Membres. Tous ces dispositifs comprennent des éléments de mécanismes de contrôle interne mais les mécanismes les plus complets se trouvent dans les dispositifs de l'OIT et de l'UNOPS. Les dispositifs de l'ONU, du FNUAP et de l'OMS ont le défaut de ne pas faire de la culture de la responsabilité un pilier fondamental de la responsabilisation. Le dispositif de l'OIT mentionne la culture de la responsabilité sans indiquer clairement ce qu'elle implique. À l'exception de l'Organisation des Nations Unies, ces organisations ne mentionnent ni la

transparence ni le rôle de premier plan qui incombent aux cadres en matière de responsabilisation. L'ONU, le PNUD et l'UNICEF sont de bons exemples dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation des hauts fonctionnaires. L'Inspecteur constate que le dispositif d'application du principe de responsabilité du Secrétariat de l'ONU comprend la plupart des éléments indispensables à un tel dispositif.

S'agissant des organisations qui ne se sont pas dotées d'un document autonome relatif à la responsabilisation, l'Inspecteur a constaté que la plupart d'entre elles s'étaient dotées des éléments d'un système de contrôle interne et que ce n'était pas là l'aspect le plus faible de leur dispositif de responsabilisation. Ces organisations doivent s'efforcer de définir et d'élaborer un dispositif dans le cadre d'un document officiel, en s'inspirant des conditions recensées dans le présent rapport, ou de développer davantage leur dispositif dans le domaine de la clarté des responsabilités/délégations de pouvoirs et des mécanismes de recours.

Dans toutes les organisations étudiées, l'Inspecteur a relevé des divergences d'opinions entre le personnel et la direction en ce qui concerne la force de la culture de responsabilité dans l'organisation et le rôle des hauts fonctionnaires à cet égard. Il a conclu que la transparence et une culture de responsabilité étaient indispensables pour que le dispositif ne soit pas un simple document et soit traduit dans les faits.

Une culture de la responsabilité se fait jour dans la plupart des organismes des Nations Unies et davantage d'efforts sont nécessaires pour qu'elle arrive à maturité. Outre la formation et l'appropriation, une approche cohérente de la discipline et des récompenses est nécessaire. Les organismes des Nations Unies n'ont pas de système complet de motivation et de sanctions. Le système de sanctions est plus fort que le système de motivation, primes et récompenses. Ce dernier doit être renforcé pour assurer la responsabilité personnelle des fonctionnaires. L'Inspecteur conclut toutefois que la culture ne parviendra pleinement à maturité que lorsque les hauts fonctionnaires donneront le ton au sommet, en montrant à tous les fonctionnaires qu'eux aussi doivent rendre des comptes.

Pour qu'on puisse lui demander de rendre des comptes, le personnel doit d'abord se voir conférer la responsabilité et les pouvoirs nécessaires pour exécuter les tâches qui lui sont assignées. Dans certaines organisations, responsabilités et délégations de pouvoirs ne sont pas alignées, ce qui crée incohérence et confusion et dilue les responsabilités. Ceci est un problème, en particulier pour les organisations décentralisées et ayant des bureaux sur le terrain, et dans lesquelles les délégations de pouvoirs peuvent donc être différentes selon les domaines.

Dans l'ensemble, les organismes des Nations Unies doivent faire davantage d'efforts pour se doter de mécanismes de recours effectifs et en particulier ouvrir des voies de communication afin que le public en général et des parties prenantes telles que les bénéficiaires puissent leur adresser des plaintes ou leur faire part de leurs préoccupations. La mise en place de mécanismes crédibles, comme des services d'ombudsman et de médiation, renforcerait encore les contrôles internes.

Dans ce contexte, le rapport contient sept recommandations: deux adressées aux organes délibérants et cinq aux chefs de secrétariat:

Recommandations adressées aux organes délibérants

Recommandation 2

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient prendre leurs décisions compte tenu de la gestion axée sur les résultats et veiller à ce que les ressources nécessaires soient allouées pour mettre en œuvre les plans stratégiques des organisations et la gestion axée sur les résultats.

Recommandation 7

L'Assemblée générale et les autres organes délibérants devraient prier les chefs de secrétariat d'évaluer la mise en œuvre de leur dispositif/système d'application du principe de responsabilité et de leur présenter un rapport pour examen en 2015.

Recommandations adressées aux chefs de secrétariat

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui n'ont pas encore élaboré de document autonome sur l'application du principe de responsabilité devraient le faire à titre prioritaire en s'inspirant des conditions énoncées dans le présent rapport.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient incorporer l'évaluation, y compris les résultats des auto-évaluations, dans leurs rapports annuels aux organes délibérants.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organisations qui ne le font pas encore devraient informer le personnel des mesures disciplinaires qu'ils ont prises en publiant des listes (en annexe au rapport annuel et sur un site Web) décrivant l'infraction et les mesures prises tout en préservant l'anonymat des fonctionnaires concernés.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient ordonner à leur division des ressources humaines de mettre en place des mécanismes de reconnaissance des résultats exceptionnels en concevant des manières créatives de motiver le personnel, notamment au moyen de primes et de récompenses.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat devraient d'urgence, s'ils ne l'ont pas déjà fait, élaborer et appliquer une politique de la communication et de l'information qui améliore la transparence et la responsabilisation dans leurs organisations respectives et faire rapport en conséquence à leurs organes délibérants.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
	Résumé		iii
	Abréviations		viii
I.	Introduction	1−18	1
	A. Contexte	1−8	1
	B. Objectifs et portée	9−11	3
	C. Méthodologie	12−18	3
II.	Éléments d'un dispositif de responsabilisation efficace	19−38	5
	A. Principaux éléments d'un dispositif de responsabilisation	19−23	5
	B. Piliers de la responsabilité	24−38	8
III.	Analyse comparative des dispositifs/éléments d'application du principe de responsabilité mesurés au regard des conditions	39−146	12
	A. Élément de l'application du principe de responsabilité: responsabilité mutuelle − pacte politique avec les États membres	39−62	12
	B. Élément de responsabilisation: les contrôles internes	63−126	23
	C. Élément de responsabilisation: mécanismes de recours effectifs	127−146	44
IV.	Conclusions: Forces, faiblesses et mesures à prendre	147−152	50
Annexes			
I.	Définitions de la responsabilité (*accountability*) tirées des dispositifs de responsabilisation des organisations		52
II.	Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI −JIU/REP/2011/5		54

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BID	Banque interaméricaine de développement
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCC	Comité des commissaires aux comptes
CCI	Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
CE	Commission européenne
CEE	Commission économique pour l'Europe
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Afrique de l'Ouest
CFPI	Corps commun d'inspection
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COSO	Comité des sponsors de la Commission Treadway
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FIDA	Fonds international de développement agricole
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
MICE	Mécanisme indépendant de consultation et d'enquêtes
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme

ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTICEN	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

A. Contexte

1. L'évolution de la définition de la responsabilité et des dispositifs de responsabilisation a son origine dans la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, lorsque le Corps commun d'inspection (CCI) a présenté son rapport intitulé «Procédures appliquées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle»[2], qui portait principalement sur les fonctions de contrôle en place à l'époque au sein du système. Ladite résolution[3] demandait une consolidation des fonctions de contrôle en matière d'audit, d'évaluation, d'inspections et d'enquêtes. Depuis lors, le système s'est lentement doté, au fil des ans, de divers éléments de responsabilisation, dans le cadre en particulier des rapports A/60/312, A/60/883 et Add.1 et 2, A/60/846/Add.6 et A/62/701 et Corr.1 et Add.1, et des résolutions 60/1 et 61/245.

2. Après que le Secrétaire général eut, en 2005, présenté un rapport passant en revue les dispositifs de responsabilisation et de contrôle et proposant des mesures en vue de renforcer la responsabilité[4], l'Assemblée générale lui a demandé de nouveaux rapports sur les progrès réalisés en application de ces mesures ainsi que sur le dispositif de responsabilisation, la gestion globale des risques et le dispositif de contrôle interne et la gestion axée sur les résultats[5]. Ces rapports ont été présentés par le Secrétaire général en 2006 et 2008 respectivement[6], et une définition de la responsabilité a été proposée en 2006[7].

3. L'Assemblée générale a en outre, dans sa résolution 63/276, prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport complet sur le principe de responsabilité[8]; en réponse à cette résolution, un rapport intitulé «Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies» lui a été présenté[9].

4. Ce rapport du Secrétaire général comprend, outre une définition du principe de responsabilité, huit recommandations visant à en renforcer l'application au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

5. Après avoir examiné ce rapport, l'Assemblée générale a adopté la résolution 64/259, dont le paragraphe 4 était libellé comme suit: «*Prie* le Corps commun d'inspection de lui présenter, pour examen durant la partie principale de sa soixante-septième session, une analyse comparative des différents dispositifs d'application du principe de responsabilité en place dans les organismes des Nations Unies»[10]. Le CCI a donc inscrit ce sujet à son programme de travail pour 2011.

6. Dans son rapport (A/64/640), après avoir examiné les définitions communiquées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Secrétaire général a proposé sa propre définition. L'Assemblée générale a

[2] JIU/REP/93/5.
[3] Résolution 48/218 B.
[4] A/60/312.
[5] Résolutions 60/1 et 61/245.
[6] A/60/883 et Add.1 et 2 et A/62/701 et Corr.1 et Add.1.
[7] A/60/846/Add.6.
[8] Dans la version française de ce texte, «*accountability*» a été traduit par «principe de responsabilité». L'Inspecteur pense que le terme «redevabilité» serait plus exact en français.
[9] A/64/640, en date du 29 janvier 2010.
[10] Résolution 64/259, par. 4.

cependant jugé celle-ci insuffisante. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a noté dans son rapport A/64/683 que la définition fournie par le Secrétaire général manquait de clarté et le Comité des commissaires aux comptes a fait observer qu'elle ne mentionnait pas l'efficience, l'efficacité et le respect des délais, ni le rôle des organes de contrôle. Les membres du CCQAB se sont déclarés préoccupés par la formule «sous réserve des contraintes extérieures et de la disponibilité des ressources nécessaires»[11] qui figurait dans cette définition. Le Comité consultatif a fait valoir qu'il serait en outre souhaitable qu'il existe une définition commune qui serait utilisée par toutes les entités relevant de l'autorité du Secrétaire général. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a souligné l'absence de référence à la responsabilité personnelle en matière de résultats. En outre, le CCI a appelé l'attention sur la définition de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Ayant examiné le rapport du CCQAB et le rapport du Secrétaire général[12], l'Assemblée générale a adopté la résolution 64/259, dont le paragraphe 8 contenait la définition suivante du principe de responsabilité:

> Le principe de responsabilité est le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception.
>
> Il s'agit notamment d'atteindre les objectifs et de produire des résultats de haute qualité, dans les délais fixés et de manière économique, dans le cadre de la mise en œuvre intégrale de toutes les activités prescrites au Secrétariat par les organes intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies ou par les organes subsidiaires dont ils se sont dotés et dans le respect de toutes les résolutions, de toutes les règles, de tous les règlements et de toutes les normes déontologiques; de faire rapport avec honnêteté, objectivité, exactitude et ponctualité des résultats obtenus; et de gérer les fonds et autres ressources de manière responsable. Tous les aspects de la performance sont visés, notamment l'existence d'un système clairement défini de récompenses et de sanctions; il est dûment tenu compte de l'importance du rôle des organes de contrôle, et les recommandations acceptées sont pleinement respectées.

7. L'Inspecteur note que la définition du principe de responsabilité approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/259 comprend les principaux éléments proposés par le Secrétaire général dans son rapport A/64/640, la différence la plus notable entre la définition proposée par le Secrétaire général et celle adoptée par l'Assemblée dans sa résolution 64/259 est que cette dernière vise une obligation «sans réserve ni exception»[13] alors que la première contenait la formule «sous réserve des contraintes extérieures et de la disponibilité des ressources nécessaires»[14].

8. Les dispositifs d'application du principe de responsabilité réunissent bon nombre d'éléments de dispositifs organisationnels sur lesquels le CCI s'est déjà penché par le passé. En 1995, il a présenté un rapport intitulé «Obligation redditionnelle, amélioration de la gestion et contrôle dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/95/2). Plus récemment, le CCI a publié les rapports suivants, qui intéressent le présent rapport: «Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies» (JIU/REP/2006/2), les rapports sur la gestion axée sur les résultats (JIU/REP/2004/5-8 et JIU/REP/2006/6), «Sélection et conditions d'emploi des chefs de secrétariat au sein des organismes des

[11] A/64/683, par. 10.

[12] «Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies», A/64/640.

[13] Résolution 64/259, sect. A, par. 8, définition adoptée par l'Assemblée générale.

[14] A/64/640, par. 10, définition du principe de responsabilité.

Nations Unies» (JIU/REP/2009/8), «La déontologie dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2010/3), «La fonction d'audit dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2010/5), «Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies: cadre de référence» (JIU/REP/2010/4), «Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies» (JIU/REP/2011/2) et «La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2011/7).

B. Objectifs et portée

9. Les objectifs de l'analyse comparative des dispositifs d'application du principe de responsabilité étaient de recenser et d'évaluer les divers dispositifs existants à cet égard au sein du système des Nations Unies et d'en identifier les lacunes éventuelles. Cette évaluation analyse également les divers facteurs qui dans les différents organismes, fonds et programmes peuvent contribuer à promouvoir une culture de la responsabilité solide, ou agir en sens contraire. De plus, le présent rapport recense les bonnes ou meilleures pratiques en matière d'élaboration et de mise en œuvre de dispositifs d'application du principe de responsabilité.

10. Le présent rapport adresse des recommandations aux organismes des Nations Unies au sujet des dispositifs d'application du principe de responsabilité. Ses conclusions devraient aider les parties prenantes et les responsables à prendre des décisions s'agissant d'élaborer des dispositifs/politiques de responsabilisation, de renforcer ceux qui existent déjà et de les mettre en œuvre.

11. Le présent rapport concerne l'ensemble du système, portant sur toutes les organisations participant au CCI[15]. Sont concernés les entités et bureaux du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et les bureaux hors Siège afin de déterminer comment le principe de responsabilité est mis en œuvre hors Siège. Deux bureaux des Nations Unies, à savoir l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) et l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV), une mission de maintien de la paix, la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et deux commissions régionales, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) et la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) ont été interrogés à cette fin. La présente analyse a également sollicité les observations de plusieurs autres institutions publiques internationales importantes comme la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICEN), la Commission européenne de l'Union européenne (CE), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

C. Méthodologie

12. La méthodologie utilisée pour établir le présent rapport a consisté à procéder à un examen préliminaire des documents accessibles au public en ce qui concerne les dispositifs d'application du principe de responsabilité et des rapports du CCI sur le sujet, de documents de l'Assemblée générale sur le principe de responsabilité, de la documentation

[15] L'Organisation des Nations Unies, ses organes subsidiaires, entités, fonds et programmes, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

interne des organisations sur leurs politiques en la matière et des rapports pertinents des organes de contrôle (Comité des commissaires aux comptes, BSCI). Des questionnaires ont été adressés à toutes les organisations participant au CCI. Sur la base des réponses reçues, l'Inspecteur s'est entretenu avec des responsables des diverses organisations participantes, soit en personne, soit par vidéoconférence ou téléconférence.

13. L'Inspecteur s'est aussi entretenu avec des responsables de plusieurs autres organisations internationales, y compris la CE, la BID, la FICR, l'OIM, l'OCDE, l'OSCE, l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), la Banque mondiale et l'OMC. L'Inspecteur ne cite pas les sources de ses informations, selon qu'il y a lieu, pour honorer la confiance que les personnes qu'il a interrogées ont placée en lui.

14. Le présent rapport recense les conditions d'un dispositif solide d'application du principe de responsabilité. Elles sont tirées du rapport du CCI intitulé «La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme»[16], qui recensait 9 conditions en la matière, 8 concernant la délégation de pouvoirs, 8 la responsabilisation et 8 le suivi du comportement professionnel. La présente étude s'est inspirée de ces conditions et en a parfois tiré profit. D'autres ont été identifiées dans le cadre d'une analyse d'impact visant à répondre à la question: «*si une organisation était responsable à tous les niveaux, quelles pratiques/institutions seraient en place?*». Des éléments ont été ajoutés pour compléter les conditions de la gestion axée sur les résultats. Après chaque condition, l'Inspecteur recense les outils permettant de l'appliquer.

15. Il a été tenu compte des observations des organisations participantes sur le projet de rapport pour en établir la version définitive. Conformément à l'article 11.2 du Statut du CCI, le présent rapport a été finalisé après consultations entre les Inspecteurs de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. L'Inspecteur souhaite remercier tous ceux qui l'ont aidé à établir le présent rapport, et ceux qui ont participé aux entretiens et ont si généreusement partagé leurs connaissances et compétences.

16. La présente analyse est axée sur les piliers et conditions minimaux d'un dispositif de responsabilisation. L'application de ce dispositif indiquera si les conditions sont mises en œuvre efficacement et avec efficience et permettra d'en évaluer l'impact. La présente analyse ne porte pas sur la mise en œuvre du dispositif. L'Inspecteur recommande donc que des études de suivi soient menées pour évaluer la mise en œuvre des conditions proposées dans le présent rapport.

17. L'Inspecteur a été informé de nombreux développements et pratiques récents dans le domaine de la responsabilité. Il n'est pas possible de mentionner toutes les nombreuses bonnes pratiques dont l'Inspecteur a eu connaissance dans le cadre des entretiens; seules les plus remarquables d'entre elles sont évoquées dans le présent rapport.

18. Pour faciliter le maniement du rapport, la mise en œuvre des recommandations qu'il contient et le contrôle de celle-ci, l'annexe II contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau indique quelles recommandations sont pertinentes pour chaque organisation, et indique à qui elles sont adressées.

[16] JIU/REP/2006/6.

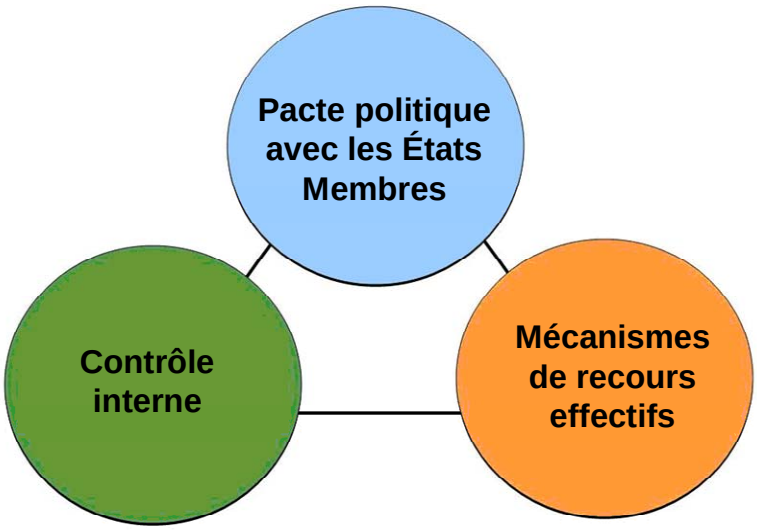
II. Éléments d'un dispositif de responsabilisation efficace

A. Principaux éléments d'un dispositif de responsabilisation

19. La figure 1 ci-dessous illustre ce que l'Inspecteur considère comme les conditions minimales d'un dispositif de responsabilisation. Les organisations ont structuré leurs dispositifs de très nombreuses manières. *Le présent rapport ne préconise aucun modèle particulier et utilise cette illustration pour indiquer comment l'Inspecteur conçoit un système efficace de mise en œuvre de la responsabilité.*

20. La présentation ci-après d'un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité repose sur les bonnes et meilleures pratiques identifiées en dépouillant les questionnaires, au moyen d'entretiens, et en consultant la documentation disponible ainsi que les documents communiqués par les organisations intéressées. Les principes et conditions pertinents du *Global Accountability Project* (GAP) ont été aussi pris en considération dans la mesure où ils étaient compatibles avec les particularités du système des Nations Unies[17]. Cette présentation du dispositif postule qu'un dispositif solide de mise en œuvre de la responsabilité ne peut fonctionner que s'il a intégré des systèmes dynamiques et réactifs, fondés sur la transparence et une culture affirmée de la responsabilité. Les éléments dynamiques comprennent les contrôles internes et le système de gestion axée sur les résultats, qui responsabilise l'organisation vis-à-vis de ses États membres. L'élément réactif, qui comprend des mécanismes de recours formels et informels[18], fait fonction de filet de sécurité, de mécanisme de dernier recours permettant de mettre la responsabilité en œuvre lorsque tout le reste a échoué.

Figure 1
La structure pyramidale illustre la relation hiérarchique entre les États membres, les organisations et le personnel



[17] Le *Global Accountability Framework* (Dispositif mondial de responsabilité) a été mis au point par One World Trust dans le cadre de son projet sur la responsabilité mondiale (www.oneworldtrust.org). Le Dispositif mondial de responsabilité a été élaboré sur la base de cinq années de recherches empiriques et de consultations avec des parties prenantes très diverses.

[18] Les adjectifs informels et formels sont utilisés d'un point de vue juridique et non pour indiquer si les structures en place sont officielles ou non.

21. En tout premier lieu, la relation de responsabilité doit être mutuelle; il s'agit d'une responsabilité *envers* les États membres et *des* États membres, qui définissent les mandats institutionnels de l'organisation, les priorités/orientations de celle-ci et les ressources nécessaires pour mettre ces priorités en œuvre. Les États Membres exercent un contrôle sur les organisations au moyen de mécanismes de contrôle comme les audits externes, le Comité des commissaires aux comptes et le CCI. L'organisation, qui se situe au sommet de la pyramide, a la responsabilité de la planification et de la programmation stratégiques conformément aux priorités et orientations définies par les États membres et de l'obtention des résultats voulus par l'application du principe de la gestion responsable des ressources et au moyen d'évaluations propres à assurer que ses activités contribuent à améliorer l'exécution et les résultats, et de rendre compte dans le cadre d'évaluations opérationnelles, administratives et financières. Bien que l'Inspecteur comprenne que les États membres ne soient pas satisfaits de la réserve incluse dans la définition du principe de responsabilité établie par le Secrétaire général (voir ci-dessus), il note que l'organisation ne peut être tenue responsable d'obtenir des résultats que dans le cadre d'un accord synallagmatique avec les États membres, qui confient aux organisations les ressources voulues pour exécuter leurs mandats. En l'absence d'un tel accord, la responsabilité sera dysfonctionnelle dès le départ. Cette relation doit être fondée sur un accord synallagmatique et sur une volonté politique. Les contrôles internes, illustrés par le second cercle, sont alors nécessaires pour assurer que les organisations sont dotées de politiques, règles et procédures et de l'environnement nécessaires pour que l'organisation puisse exécuter ses programmes stratégiques et son mandat conformément au principe de la gestion responsable des ressources, à la déontologie, aux règlements et aux règles. Le contrôle interne[19] se définit comme suit:

Éléments du contrôle interne	*Instruments de mise en œuvre du contrôle*
L'environnement de contrôle: reflète la culture de l'organisation et détermine le niveau de sensibilisation de son personnel. Il constitue le fondement de toutes les autres composantes du contrôle interne, en fournissant une discipline et une structure[20].	Statut et règlement du personnel, politiques en matière de ressources humaines, sanctions et discipline, déontologie et normes de conduite, politiques de lutte contre la fraude et de dénonciation des irrégularités, intégrité, philosophie des responsables et leur manière d'opérer, manière dont la direction délègue responsabilités et pouvoirs et administre les carrières de son personnel (culture de la responsabilité).

[19] Comité des sponsors de la Commission Treadway (COSO); le dispositif de contrôle interne est tiré des Lignes directrices de l'INTOSAI sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). L'INTOSAI définit le contrôle interne comme suit: «Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants: exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficientes et efficaces; respect des obligations de rendre compte; conformité aux lois et réglementations en vigueur; protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.» p. 7 des Lignes directrices susmentionnées.

[20] Directives de l'INTOSAI, p. 20.

Éléments du contrôle interne	*Instruments de mise en œuvre du contrôle*
Évaluation des risques: processus qui consiste à identifier et à analyser les risques pertinents susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs de l'organisation, et à déterminer la réponse à y apporter[21].	Recensement et évaluation des risques, programme d'action tendant à en atténuer les effets, politique globale de gestion des risques.
Activités de contrôle: politiques et procédures mises en place pour maîtriser les risques et réaliser les objectifs de l'organisation. Pour être efficaces, les activités de contrôle doivent être appropriées; fonctionner de manière cohérente, conformément aux plans, tout au long de la période; respecter un équilibre entre coût et bénéfices; être exhaustives, raisonnables et directement liées aux objectifs du contrôle[22].	Délégation de pouvoirs et de responsabilités en matière de gestion, lettres de représentation/ garanties, déclaration des intérêts financiers, conflit d'intérêts.
Information et communication: enregistrement et classement des transactions et événements, accompagnés des justificatifs. L'information doit être identifiée, recueillie et communiquée sous une forme et dans des délais qui permettent au personnel de procéder aux activités de contrôle interne. Elle doit comprendre non seulement des données internes, mais aussi des données sur les événements et activités extérieurs qui affectent la prise de décisions[23].	Planification globale des ressources, rapports annuels sur la situation financière, contrôle, opérations/mise en œuvre, etc. Politique de diffusion de l'information.
Suivi permanent: permet d'évaluer la qualité de la performance de l'organisation dans le temps. Les procédures de suivi doivent garantir que les conclusions d'audit et les recommandations qui en résultent sont mises en œuvre de manière appropriée et sans retard[24].	Audit interne, inspections, application des recommandations issues des audits/inspections, évaluation «panoramique» de la performance, contrats de mission des hauts fonctionnaires (le cas échéant), tableaux de bord des résultats.

22. Le troisième cercle de l'illustration ci-dessus (fig. 1) intitulé «Mécanismes de recours effectifs»[25] représente le dernier recours lorsque les contrôles internes établis ont échoué. Il s'agit de mécanismes mis en place par l'organisation pour permettre aux États membres, aux parties prenantes, aux fonctionnaires et aux bénéficiaires de former des recours en cas de non-respect des règles ou contre des décisions et autres mesures de l'administration. Des mécanismes d'intervention sont également importants non seulement pour que les États membres, le personnel, les parties prenantes, les bénéficiaires et les fonctionnaires aient la possibilité de former des recours et d'exprimer leurs préoccupations, mais aussi pour assurer que ceux-ci sont examinés comme il convient et que la suite voulue leur est donnée dans les délais et dans le cadre des mécanismes établis.

[21] Ibid., p. 25.
[22] Ibid., p. 31.
[23] Ibid., p. 41.
[24] Ibid., p. 46 et 47.
[25] Global Accountability Report 2007, Global Accountability Framework, One World Trust, p. 11.

23. Certains éléments doivent faire partie des piliers de la responsabilité: la transparence et une culture affirmée de la responsabilité. L'efficacité d'un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité est à la mesure de la culture de responsabilité et de la transparence de l'organisation. La direction de l'organisation doit appuyer et développer résolument une telle culture. Les postulats fondamentaux ci-après devraient guider le renforcement des dispositifs de mise en œuvre de la responsabilité au sein du système des Nations Unies. Ainsi, **l'Inspecteur conclut qu'un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité doit reposer sur la transparence et doit être appuyé par une culture de la responsabilité affirmée**.

B. Piliers de la responsabilité

a) La transparence

24. La transparence est, avec la culture de la responsabilité, un pilier fondamental. Elle désigne l'ouverture dont l'organisation fait preuve au sujet de ses activités, en fournissant des informations sur ce qu'elle fait, dans quels lieux et comment, et sur l'exécution de son mandat. La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats est à l'évidence une mesure tendant à accroître la transparence dans l'ensemble du système des Nations Unies. La transparence permet aussi aux parties prenantes (États membres, fonctionnaires, bénéficiaires de l'assistance des organisations et public en général) de déterminer si une organisation opère conformément à la loi, si elle respecte les normes applicables et comment sa performance reflète ses objectifs. Tout ceci permet aux parties prenantes de prendre des décisions en connaissance de cause et d'évaluer les choix faits par l'organisation[26].

25. La transparence concerne non seulement les informations disponibles en interne (par exemple grâce aux systèmes de gestion des connaissances ou à l'Intranet) mais aussi à l'extérieur de l'organisation (via son site Web et les réseaux sociaux, et ses services de relations publiques et extérieures). L'organisation doit activement diffuser des informations auprès des parties concernées. En d'autres termes, elle doit adopter une approche dynamique de l'information et ne pas attendre d'être sollicitée par une partie prenante.

26. D'une manière générale, l'information doit être librement accessible à tous, excepté dans les cas très particuliers où la nature des informations en interdit la large diffusion à l'intérieur et/ou à l'extérieur de l'organisation (par exemple les dossiers des fonctionnaires, les mémorandums internes, les rapports d'enquête)[27]. Ceci met en lumière la nécessité d'une politique globale en matière de diffusion de l'information, notamment la nécessité de donner les raisons pour lesquelles des informations ne sont pas divulguées et − comme cela a déjà été indiqué dans la recommandation 2 du rapport du CCI sur la gestion des savoirs et connaissances dans le système des Nations Unies[28] − d'un système clair, unifié et rationnel de classement des documents internes de l'organisation (système de gestion des connaissances). Le pilier suivant de la transparence est examiné plus en détail dans la section «Contrôles internes: information et communication».

b) Culture de la responsabilité

27. Le rapport du CCI sur la gestion axée sur les résultats identifie cette très importante question de culture dans sa 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

[26] Global Accountability Report 2007, Global Accountability Framework, One World Trust.
[27] L'UNICEF a suggéré à l'Inspecteur que les rapports d'audit interne soient accessibles à tous.
[28] JIU/REP/2007/6.

principales unités administratives sont donc les premiers à devoir répondre des résultats attendus d'eux.»[29].

28. Cette culture n'est que partiellement liée aux instruments ou systèmes (mécanismes de contrôle); elle est principalement définie par les êtres humains et leurs comportements et interactions. Instruments et systèmes ne sont qu'un moyen d'assurer le respect des normes et de définir un cadre de contrôle solide pour la responsabilisation. Les dispositifs de mise en œuvre de la responsabilité et les systèmes sous-jacents sont nécessaires mais ne suffisent pas pour que la responsabilité constitue une valeur vécue et mise en œuvre par 100 % du personnel. Il ne faut donc pas considérer comme acquis que les organisations qui ont un dispositif de responsabilisation parfait sont en mesure de l'appliquer efficacement. En l'absence d'une culture de la responsabilité, une organisation dotée d'un dispositif ou de nombreux éléments de responsabilisation peut être une organisation où la responsabilité n'a pas cours.

29. Une analyse en profondeur et à l'échelle du système de la culture de la responsabilité dépasserait le cadre du présent rapport. Comme la responsabilité est avant tout une question culturelle, elle dépend beaucoup de la perception qu'en a le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie. Une enquête exhaustive auprès du personnel serait donc nécessaire pour en évaluer les points forts et les faiblesses.

30. Des lignes directrices générales sont toutefois nécessaires en ce qui concerne le comportement de l'administration et du personnel en matière de responsabilité. Elles doivent être considérées comme des principes communs devant guider la prise des décisions en général et plus particulièrement les politiques en matière d'emploi, les évaluations du comportement professionnel, la déontologie, et les mécanismes de récompenses et de sanctions à l'intérieur des organisations.

31. L'Inspecteur a recensé cinq principes clefs (facteurs/comportements) qui contribuent à décrire et à guider une culture de la responsabilité dans toute organisation. Ils sont fondés sur le rapport du CCI intitulé «La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme»[30]. Ces principes sont les suivants:

Les cinq principes clefs de la responsabilisation:

1. Diriger en tenant compte des valeurs, et par l'exemple − la responsabilisation en tant que priorité du comportement quotidien, attestée par les normes élevées d'intégrité caractérisant les hauts fonctionnaires;

2. Diriger par l'information et la communication − la responsabilisation par la transparence dans la prise des décisions;

3. Diriger par la motivation − la responsabilisation par la reconnaissance des tâches accomplies par le personnel;

4. Diriger par les instructions et la discipline − une politique de tolérance zéro vis-à-vis des comportements inacceptables à tous les niveaux;

5. Diriger par la participation − un dialogue ouvert devrait encourager la responsabilisation mutuelle.

[29] JIU/REP/2006/6, par. 96.
[30] JIU/REP/2006/6, sect. III, Responsabilisation.

1. Diriger en tenant compte des valeurs et par l'exemple − la responsabilisation en tant que priorité du comportement quotidien, attestée par les normes élevées d'intégrité caractérisant les hauts fonctionnaires

32. L'incarnation des valeurs de l'organisation par les supérieurs hiérarchiques est le fondement de toutes les autres compétences clefs. La valeur de responsabilité doit être la priorité numéro un dans chaque aspect du fonctionnement quotidien de l'organisation, la division ou l'unité administrative. Par leurs décisions, les supérieurs doivent mettre l'accent sur la responsabilisation. En cas de conflit, la responsabilité doit toujours avoir la première place. Ceci montre également qu'un dispositif de responsabilisation solide est nécessaire, mais qu'une culture affirmée du respect des règles, de l'intégrité personnelle et de la responsabilité l'est aussi.

33. Dans toute organisation, le comportement des dirigeants se répercute automatiquement à tous les niveaux de la hiérarchie. En fait, le ton qui prévaut au sommet doit être sans ambiguïté et tous les cadres dirigeants doivent respecter les règlements, les règles et les politiques à 100 %. **L'Inspecteur suggère que les organismes des Nations Unies identifient clairement le principe de responsabilité comme une valeur, et pas seulement comme une compétence, fondamentale.**

2. Diriger par l'information et la communication − la responsabilisation par la transparence dans la prise des décisions

34. L'information et la communication sont des éléments cruciaux d'une culture positive de la responsabilité. L'administration ne doit ménager aucun effort pour remédier aux carences de la circulation de l'information entre les niveaux hiérarchiques, les divisions et les services de l'organisation. Du point de vue des compétences de gestion et de la culture de l'organisation, la responsabilisation est servie par des processus de prise de décisions transparents. Les fonctionnaires et les autres intéressés doivent être informés du processus aboutissant aux décisions et à ses résultats et le percevoir comme transparent. Le manque d'information et de communication peut nuire sérieusement à l'efficacité d'une organisation.

3. Diriger par la motivation − la responsabilisation par la reconnaissance des tâches accomplies par le personnel

35. La responsabilité et l'intégrité doivent s'appuyer mutuellement en permanence et être encouragées par des mesures d'incitation tangibles ou psychologiques. L'avantage à court terme et l'opportunité l'emportent souvent sur la perspective à long terme. Ainsi, des renforcements positifs vigoureux et continus sont nécessaires pour éliminer ce biais. Il faut toujours encourager la responsabilité et motiver le personnel afin qu'il agisse de manière responsable. La simple reconnaissance peut contribuer à responsabiliser le personnel. Les primes et les récompenses peuvent y pourvoir, mais leur impact est limité dans le temps et la durée. Une reconnaissance continue par les supérieurs hiérarchiques et les collègues est la clef d'une sensibilisation accrue aux questions de responsabilité.

4. Diriger par les instructions et la discipline − une politique de tolérance zéro vis-à-vis des comportements inacceptables à tous les niveaux

36. Afin que le personnel perçoive la responsabilité comme l'une des valeurs fondamentales des Nations Unies, l'administration doit d'abord poser des principes directeurs stricts. Les comportements acceptables doivent être mis en lumière et les raisons pour lesquelles certains comportements sont considérés comme inacceptables expliquées. Le Statut et le Règlement du personnel doivent être complétés par une section ou un document explicatif distinct indiquant les types de sanctions correspondant aux diverses fautes. Les sanctions doivent être imposées à partir du sommet dans l'égalité et de manière systématique et transparente. Toutes les sanctions doivent être adéquatement justifiées et

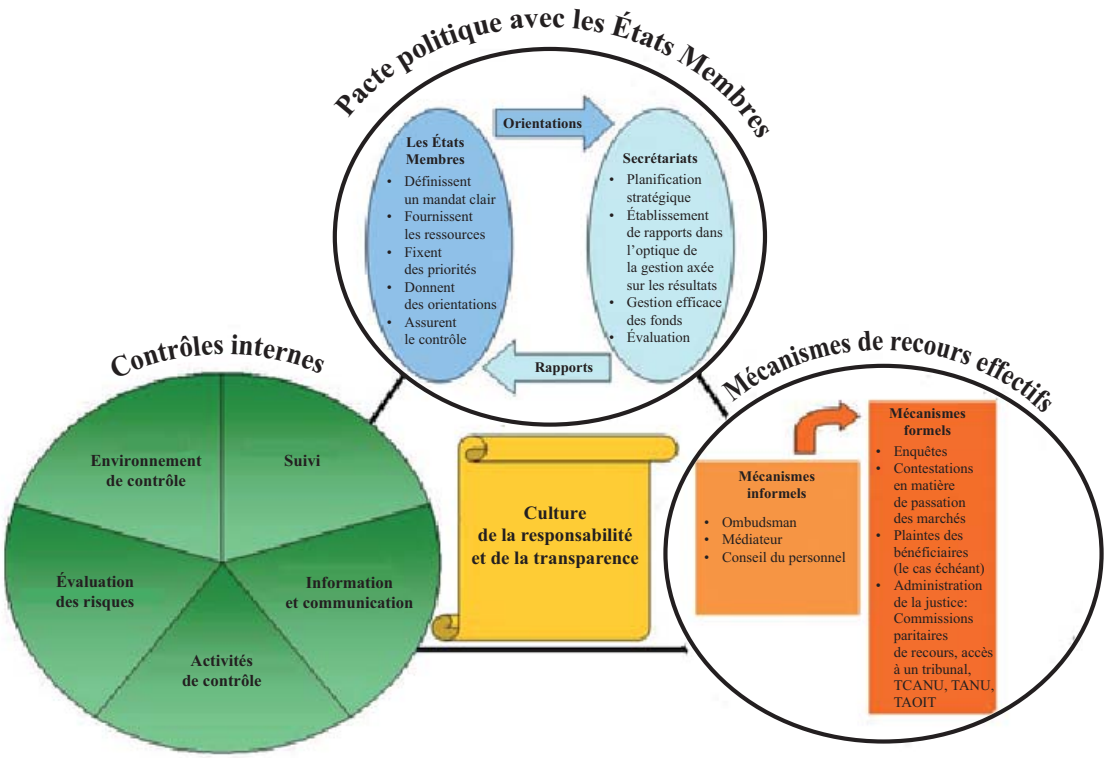
exécutées dans le cadre d'un suivi efficace. **Ceci devrait être corroboré par les rapports annuels du Secrétaire général sur les questions disciplinaires et les allégations de comportement illicite et par des entretiens avec des représentants de l'administration et du personnel des organismes des Nations Unies. Des mécanismes de sanctions efficaces dissuaderaient les fonctionnaires de se livrer à des activités inacceptables à tous les niveaux de la hiérarchie de l'organisation.**

5. Diriger par la participation − un dialogue ouvert devrait encourager la responsabilisation mutuelle

37. La participation est essentielle pour la responsabilisation parce qu'elle transforme le principe de responsabilité, ligne de conduite éthique personnelle, en une tradition collective, posant les fondements d'une culture partagée de la responsabilité. L'appropriation n'est alors pas seulement entre les mains de l'administration, mais à tous les niveaux. Les fonctionnaires participant à la mise en place d'une telle culture devraient se sentir récompensés et leurs compétences peuvent être utilisées pour améliorer les systèmes existants. Leur expérience jette une lumière différente sur les pratiques existantes. La capacité de l'administration d'accepter les réactions ou les plaintes et le prix accordé à la participation des États membres, du personnel et du public sont importants et définissent la culture de la responsabilité. Certaines organisations, notamment le PNUD, indiquent qu'elles procèdent régulièrement à des enquêtes systématiques sur les activités de développement, la manière dont le personnel les perçoit et la satisfaction des clients afin de recevoir en permanence des réactions qui leur permettent d'améliorer leurs pratiques. De telles initiatives, si elles sont complétées par des mécanismes efficaces de primes et de récompenses, ouvrent la voie à un changement dans la culture de l'organisation.

38. La figure 2 est une illustration des éléments ci-dessus, y compris des détails quant à leurs parties constitutives.

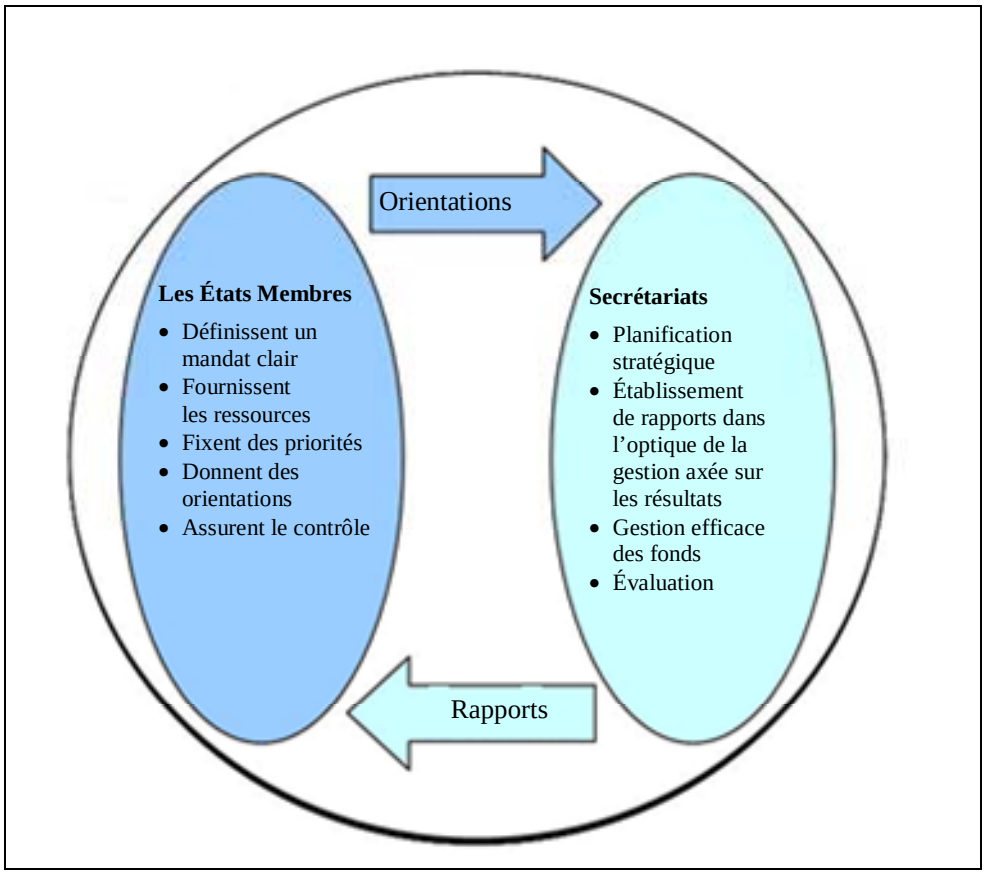
Figure 2



III. Analyse comparative des dispositifs/éléments d'application du principe de responsabilité mesurés au regard des conditions

A. Élément de l'application du principe de responsabilité: responsabilité mutuelle − pacte politique avec les États membres

Figure 3



39. Comme le montre le diagramme ci-dessus, le point de départ de la responsabilisation dans les organisations du système des Nations Unies est un accord mutuel sur les plans stratégiques de l'organisation et la volonté politique des États membres de fournir les ressources nécessaires pour aboutir aux résultats désirés. Les États membres doivent aussi définir un mandat clair et fixer des priorités pour l'organisation. Ils jouent aussi un rôle en matière de contrôle par le biais d'entités telles que le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection (CCI); de plus, comme indiqué dans le rapport du CCI intitulé «Sélection et conditions d'emploi des chefs de secrétariat au sein des organismes des Nations Unies»[31], les États membres doivent aussi évaluer la performance des chefs de secrétariat. L'Inspecteur a constaté que peu d'organisations le prévoyaient dans leurs dispositifs ou documents internes. Bien qu'elles l'aient reconnu dans le cadre des

[31] JIU/REP/2009/8. Voir par. 11, 117 et 118 à 120.

entretiens, de nombreuses organisations semblent être réticentes à le prévoir par écrit. L'Organisation des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont tous un accord ou «pacte» politique avec leurs États membres au centre de leur dispositif de responsabilisation. **Ceci est louable et l'Inspecteur recommande que les organisations qui ne se sont pas encore dotées d'un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité s'inspirent de cette pratique de l'ONU, du PNUD, de l'UNICEF et du PAM et fassent figurer un pacte politique dans leur dispositif.** Il est intéressant de constater que la FICR, l'OIM, l'ONUSIDA, le PNUD et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) font expressément figurer leur responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires dans leur dispositif d'application du principe de responsabilité.

40. Les conditions ci-après ont été identifiées pour mesurer le dispositif de mise en œuvre de la responsabilité dans ce domaine. Ces conditions sont valides pour l'organisation. Les responsabilités et l'engagement des États membres ne sont pas expressément évalués dans le présent rapport car ils en dépassent la portée, mais ils sont mentionnés indirectement le cas échéant. L'Inspecteur appelle l'attention sur la question de la responsabilité des États membres en matière de contrôle, qui mérite d'être examinée plus avant.

***Condition 1*: Un dispositif clair d'application du principe de responsabilité est en place, y compris une définition de ce principe et des indications claires quant à ceux qui sont chargés de la mise en œuvre générale de ce dispositif, dont tous les éléments sont liés.**

Outils:

a) Document directif sur le dispositif;

b) Définition du principe de responsabilité;

c) Rôle et responsabilité de la haute direction, du département et du personnel;

d) Document directif disponible sur le site Web et communiqué au personnel;

e) Dispositif contenant les éléments clefs du principe de responsabilité.

Points forts des dispositifs existants

41. Les réponses au questionnaire et les entretiens ont permis de constater que les pratiques étaient variées en ce qui concerne le document directif sur le dispositif de mise en œuvre de la responsabilité. L'OIT, le PNUD[32], le FNUAP, l'UNICEF, l'UNOPS et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont tous un document autonome expressément consacré au dispositif de mise en œuvre de la responsabilité. De plus, sous l'égide du Secrétariat de l'ONU, certaines entités du Secrétariat, la CEE[33], le PNUE[34] et le HCR[35] se sont tous dotés d'un dispositif spécifique de responsabilisation à usage interne. À

[32] Le PNUD a un système de mise en œuvre de la responsabilité qui comprend le dispositif d'application du principe de responsabilité et la politique de contrôle.

[33] La CEE s'est dotée d'un dispositif de mise en œuvre de la responsabilité en réponse à une recommandation du BSCI. Ce dispositif a été adopté le 7 octobre 2011.

[34] Le dispositif du PNUE est un cadre programmatique qui contient des éléments qui ne concernent que ses activités de programme dans la mesure où elles relèvent du Secrétariat de l'ONU.

[35] Le Dispositif mondial de responsabilisation en matière de gestion du HCR définit et répartit les responsabilités, les attributions et les pouvoirs dans l'ensemble de l'organisation aux niveaux des pays, des régions et du Siège pour 11 secteurs clefs de l'activité du HCR. Celui-ci s'est aussi doté d'un système de plaintes à l'usage de ses bénéficiaires. Comme ce dispositif relève également de celui du Secrétariat de l'ONU, il n'est pas aux fins du présent rapport considéré comme un dispositif distinct.

l'exception de celui de l'OMS, tous les dispositifs contiennent une définition claire de la responsabilité. L'Organisation des Nations Unies[36] a proposé, par le biais du rapport du Secrétaire général[37] un système d'application du principe de responsabilité dont l'Assemblée générale a pris note dans sa résolution A/RES/65/259. L'Organisation a publié ce dispositif sur son site Web «La responsabilisation de A à Z» et l'a largement fait connaître parmi les fonctionnaires. Une analyse du site Web des organisations ci-dessus a permis de constater que l'OIT, le PNUD, l'UNICEF et l'UNOPS avaient sur leur site une page consacrée à la responsabilisation. Le dispositif de l'UNOPS était accessible sur cette page[38]. **L'Inspecteur encourage les organisations à placer ce document sur une page dédiée de leur site Web et de leur Intranet pour améliorer leur transparence vis-à-vis des acteurs extérieurs.**

42. De plus, dans nombre des organisations susmentionnées, les fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir connaissance du principe de responsabilité à des degrés divers. Certains fonctionnaires se sont enquis de ce qu'était le «principe de responsabilité». **Ces organisations devraient rendre ce dispositif accessible et les chefs de secrétariat devraient organiser régulièrement des assemblées pour examiner les questions de responsabilité avec le personnel en vue de créer un environnement propice à la culture de la responsabilité.**

43. Les dispositifs existants sont complets et bien conçus. Ils ont été élaborés dans le cadre d'un dialogue et de discussions et avec la participation de tous les secteurs des organisations, y compris le personnel.

44. Certains de ces documents ont été présentés aux organes délibérants des organisations et adoptés par eux (PNUD, FNUAP, UNICEF et UNOPS). Il convient de noter que n'ont été pris en compte aux fins de la comparaison que les documents relatifs au dispositif de responsabilisation de l'organisation et les annexes visées dans ces documents. Ceci signifie que des organisations peuvent avoir des éléments considérés comme des éléments/conditions clefs en place mais non mentionnés dans le document relatif à leur dispositif de responsabilisation. Cette approche ne reflète pas nécessairement le **niveau de mise en œuvre** des divers éléments en place, pas plus qu'elle ne permet de mesurer exactement la culture de la responsabilité des diverses organisations.

45. Les dispositifs d'application du principe de responsabilité du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, à la demande de leur conseil d'administration, ont été alignés, et ils utilisent des définitions harmonisées même si leur exhaustivité varie d'une organisation à l'autre. Le dispositif de l'UNICEF est comparable à ceux du PNUD et de l'UNOPS et utilise les mêmes définitions harmonisées. Bien que le PNUD indique que les définitions qu'il utilise sont harmonisées[39] avec celles utilisées par le FNUAP et l'UNOPS, le FNUAP a utilisé une définition du principe de responsabilité différente de celle utilisée par les organisations susmentionnées (voir l'annexe I pour une liste des définitions figurant dans les documents).

46. Peu de documents relatifs au dispositif mentionnent expressément une culture de la responsabilité, c'est-à-dire la transparence et l'information du public et des bénéficiaires/parties prenantes. Les documents du PNUD et de l'UNICEF sont très explicites sur la culture de la responsabilité, tandis que celui de l'UNOPS et le dispositif proposé pour l'ONU n'accordent guère d'attention à la transparence, qui pourrait être

[36] Ce dispositif couvre l'UNODC et le Centre du commerce international comme indiqué par ces organisations.

[37] A/64/640.

[38] En cherchant sur le site Web du FNUAP, il a été possible de trouver le dispositif de celui-ci parmi les documents de l'organe directeur et de l'organe délibérant.

[39] Système de redevabilité du Programme des Nations Unies pour le développement − Cadre de redevabilité et politique de surveillance, DP/2008/16/Rev.1, par. 2 et 3.

renforcée. L'UNOPS a une politique en matière de divulgation de l'information mais ne mentionne pas la culture de la responsabilité ni l'importance du leadership dans ce domaine tandis que le dispositif proposé pour l'ONU décrit le principe de responsabilité et le rôle de la haute direction s'agissant d'ancrer cette culture dans l'organisation mais ne mentionne aucune politique de divulgation de l'information.

47. S'agissant du pacte politique avec les États membres (cercle supérieur de la figure établie par l'Inspecteur en ce qui concerne les éléments clefs du dispositif), les documents du PNUD, de l'UNICEF et celui proposé pour l'ONU donnent une définition claire de la responsabilisation et définissent le cadre de sa mise en œuvre. Ces dispositifs mentionnent tous le rôle des États membres et le fait que la gestion axée sur les résultats doit aligner les plans de travail des unités administratives et des individus. De plus, dans ces documents, le rôle des évaluations est mis en exergue tout comme la nécessité d'en communiquer les résultats aux États membres, au public et aux autres parties prenantes. Le dispositif de responsabilisation de l'OIT ne mentionne pas la responsabilité des partenaires tripartites ni la communication au public des résultats des activités de l'organisation même si, en pratique, l'OIT rend compte de ses activités dans le cadre d'un processus établi. Les dispositifs de l'UNOPS, du FNUAP et de l'OMS comportent d'importantes faiblesses à cet égard, en particulier en ce qui concerne la responsabilité des États membres et la communication des résultats des activités de l'organisation au public et aux autres parties prenantes. De plus, l'OMS n'a pas de définition claire de la responsabilité dans le document relatif à son dispositif.

48. Deux dispositifs étaient, selon les documents y relatifs, dotés de systèmes de contrôle interne solides. Le dispositif proposé pour l'ONU et celui de l'UNOPS comportaient la plupart des éléments/conditions relatifs au contrôle interne identifiés par l'Inspecteur. Ni l'un ni l'autre ne mentionnaient la condition relative à la certification interne/aux lettres de garantie, bien que l'ONU ait un tel système en place[40]. L'OIT obtient également un bon score en matière de contrôles internes mais n'a pas donné de renseignements sur les mécanismes internes et externes d'information. Il est intéressant de constater que l'ONU a mentionné les récompenses et les mesures disciplinaires dans son projet de dispositif comme constituant un aspect important de la responsabilisation. D'autres dispositifs mentionnent les sanctions et la discipline mais ne reconnaissent pas l'importance d'un système de récompenses pour motiver les fonctionnaires. Le dispositif proposé pour l'ONU est unique en ce qu'il mentionne à la fois récompenses et discipline. **L'Organisation des Nations Unies est aussi la seule organisation à avoir fait figurer dans le document relatif à son dispositif un système de contrats de mission des hauts fonctionnaires avec le Secrétaire général qui attribue aux hauts fonctionnaires la responsabilité des résultats obtenus et des carences en la matière.**

49. La comparaison des conditions relatives aux «Mécanismes de recours effectifs» s'agissant des sept dispositifs permet de conclure qu'aucune des organisations ne s'est dotée de la série complète des éléments constitutifs d'un mécanisme de recours effectif. Seuls les dispositifs de l'OIT, de l'OMS et celui proposé pour l'ONU mentionnent des systèmes de recours informels (médiateur, ombudsman, bureau de la déontologie) et seuls ceux de l'OIT et celui proposé pour l'ONU[41] mentionnent partiellement des mécanismes

[40] Le contrat de mission des hauts fonctionnaires avec le Secrétaire général prévoit des lettres de garantie.

[41] Aux paragraphes 77 à 92 du document A/64/640 consacré au dispositif d'application du principe de responsabilité à l'ONU, le Secrétaire général mentionne l'ombudsman, l'administration de la justice, les systèmes informels de médiation et de règlement des différends, le système formel de justice interne, les tribunaux, le Bureau des affaires juridiques et le contrôle hiérarchique. Il ne mentionne pas de mécanisme comme les recours en matière de passation des marchés ni de mécanisme de plaintes ouvert aux bénéficiaires.

formels comme l'administration de la justice. L'OIT prévoit des enquêtes dans son dispositif de responsabilisation mais ne mentionne expressément ni fonction ni bureau d'enquête, et aucun des dispositifs ne mentionne des mécanismes de recours en matière de passation des marchés ni n'indique si le public en général, y compris les bénéficiaires, disposent de mécanismes de recours.

50. Comme on le voit, les points forts de la plupart des dispositifs susmentionnés sont dans le domaine des contrôles internes. Le PNUD[42] et le FNUAP ont en ce qui concerne le contrôle interne des documents distincts qui ne sont pas annexés au document principal relatif au dispositif de responsabilisation. Ce document devrait contenir des renvois à tous les éléments liés à la responsabilisation.

Faiblesses

51. **Les faiblesses actuelles tiennent à l'absence de mention et de reconnaissance de l'importance d'une culture de la responsabilité;** c'est-à-dire la reconnaissance expresse du fait qu'un dispositif sur le papier ne suffit pas et que les organisations, et en particulier leurs dirigeants, doivent mettre la responsabilité en œuvre et donner l'exemple. L'Inspecteur a constaté dans le cadre des entretiens que, comparés aux cadres, les fonctionnaires n'avaient pas une très bonne opinion de la force de la culture de la responsabilité dans leurs organisations, comme l'indiquent les notes qu'ils lui ont attribuées. En général, les fonctionnaires ont noté la culture de la responsabilité entre 0 et 2 (les notes possibles allaient de 1 à 4, 4 étant la meilleure note) tandis que les cadres ont noté cette culture entre 2 et 3,5. L'Inspecteur pense qu'il s'agit d'un indicateur de l'opinion qu'a le personnel du climat au sommet et de la culture de la responsabilité (ou des carences de celle-ci) chez leurs supérieurs.

52. **La transparence est attestée par l'existence ou l'absence d'une politique de diffusion de l'information.** Le domaine qui nécessite davantage d'efforts est l'élément «Mécanismes de recours effectifs». Lorsque dans une organisation le contrôle interne échoue, il doit exister un mécanisme qui permette au personnel, au public, aux tiers et aux bénéficiaires de présenter leurs griefs/plaintes à l'organisation avec une garantie de confidentialité. Une organisation ne peut se prétendre responsable vis-à-vis des parties prenantes si le seul moyen qu'ont celles-ci d'exprimer leur opinion est de le faire dans le cadre des organes délibérants. Les organisations comme le PNUD et l'UNICEF sont dotées de solides mécanismes de recours mais ceux-ci ne sont pas nécessairement reflétés dans leurs dispositifs de responsabilisation. L'Inspecteur reconnaît pleinement que le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et l'UNOPS peuvent être considérés comme de bons exemples au sein du système des Nations Unies dans le domaine de la responsabilisation et que leur document en la matière ne reflète pas nécessairement les vigoureux efforts faits récemment pour mettre en œuvre des mesures de responsabilisation. **Il est recommandé d'actualiser les différents dispositifs de responsabilisation afin qu'ils reflètent réellement toutes les bonnes initiatives qui sont prises au sein des organisations.** L'Organisation des Nations Unies, dont le dispositif de responsabilisation est relativement nouveau, a fait un pas en avant en incorporant les leçons tirées de l'expérience des autres organisations et en réfléchissant à la manière d'améliorer le dispositif de ses prédécesseurs. **Le Secrétariat devrait, lorsqu'il élaborera sa prochaine version du dispositif de responsabilisation de l'ONU, insister davantage sur son attachement à la transparence et y faire figurer des éléments indiquant comment il examinera les plaintes des parties prenantes et répondra à celles-ci.**

[42] Le dispositif de contrôle interne du PNUD a été révisé afin de l'aligner sur le cadre du COSO et est disponible sur l'Intranet.

53. D'autres organisations ont informé l'Inspecteur qu'elles ont divers éléments d'un dispositif de responsabilisation ou d'un dispositif de contrôle interne. **L'Inspecteur loue ces efforts mais estime que des améliorations s'imposent, car la responsabilité va au-delà des seuls contrôles financiers ou internes.** Un dispositif formel devrait être établi dans un document officiel qui définisse d'abord ce que la responsabilité signifie pour l'organisation et réunisse tous les éléments de celle-ci afin que le personnel et les parties prenantes puissent en être mieux informés. Les dispositifs devraient montrer comment ces éléments s'imbriquent et sont reliés. Même s'il ne s'agit que d'un document, il vaut la peine d'être élaboré non seulement pour montrer les liens entre les divers éléments mais pour communiquer avec les fonctionnaires. On trouvera ci-après un résumé des divers dispositifs/éléments en place dans les organisations qui n'ont pas de document officiel sur leur dispositif d'application du principe de responsabilité.

Organisations participant au CCI n'ayant pas de document officiel sur leur dispositif d'application du principe de responsabilité[43]

	Éléments en place	*Éléments de responsabilisation manquants*
AIEA	Projet de dispositif de responsabilisation. Politiques en matière de délégation de pouvoirs, information financière, évaluation et gestion de la performance, mécanismes de rapports, normes d'intégrité et de déontologie, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle.	Clarté en matière de responsabilités, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, gestion des risques de l'organisation, normes de responsabilité personnelle, absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
FAO	Dispositif non encore élaboré mais des éléments sont mis en œuvre dans divers domaines: cadres stratégiques, planification opérationnelle des activités, supervision et rapports, évaluation et gestion de la performance, gestion des risques de l'organisation, normes de comportement, lutte contre la fraude, administration de la justice, délégations de pouvoirs et information financière.	Clarté en matière de responsabilités et normes de responsabilité personnelle, gestion axée sur les résultats, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement (en préparation), gestion des risques de l'organisation (en préparation) et normes de responsabilité personnelle, bureau d'éthique, absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
OACI	Absence de dispositif mais éléments suivants en place: délégation de pouvoirs, information financière, évaluation et gestion de la performance, mécanismes de rapports, normes d'intégrité et déontologie, gestion axée sur les résultats et budgétisation, administration de la justice et contrôle.	Clarté en matière de responsabilités, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, gestion des risques de l'organisation, normes de responsabilité personnelle, absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.

[43] L'Inspecteur a déterminé s'il existait un document officiel sur le dispositif d'application du principe de responsabilité en examinant la documentation et sur la base des réponses données au questionnaire par les organisations elles-mêmes. Seules les organisations qui ont répondu au questionnaire du CCI sont mentionnées ci-après.

	Éléments en place	*Éléments de responsabilisation manquants*
OMPI	Un dispositif complet de responsabilisation doit être élaboré dans le cadre du Programme de réorientation stratégique. Clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, information financière, évaluation et gestion de la performance, normes d'intégrité et de déontologie, gestion des risques de l'organisation, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle, normes de responsabilité personnelle.	Absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
OMS	Il n'y a pas de document officiel sur la responsabilisation mais des politiques sont en place dans les domaines suivants: Clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, information financière, évaluation et gestion de la performance, normes d'intégrité et déontologie, gestion des risques de l'organisation, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle, normes de responsabilité personnelle.	Absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
OMT	Le deuxième projet de Livre blanc décrit les éléments organisationnels liés à la responsabilité, mais il n'y a pas de document officiel en la matière. Alignement du cadre sur les objectifs organisationnels, clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, suivi de la performance, mécanismes de rapports, normes d'intégrité et de déontologie, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle interne.	Considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, information financière, gestion des risques de l'organisation, normes de responsabilité personnelle, absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
ONUDI	Dispositif de contrôle interne et politiques dans les domaines suivants: délégation de pouvoirs, information financière, évaluation et gestion de la performance, rapports, normes d'intégrité et déontologie, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle, normes de responsabilité personnelle.	Un outil de gestion des risques de l'organisation est en cours d'élaboration, absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
ONUSIDA	Budget-plan et Cadre de responsabilités (UBRAF), qui comprend des objectifs, des cibles et des résultats, avec des indications quant à la manière de mesurer les progrès et d'en rendre compte. Le cadre est un instrument de gestion axée sur les résultats et non un dispositif de responsabilisation comme l'entend	Pour nombre des éléments, ONUSIDA suit les politiques de l'OMS mais non le dispositif de responsabilisation de l'OMS. Absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.

	Éléments en place	*Éléments de responsabilisation manquants*
	le CCI.	
PAM	Dispositif de contrôle interne sur le modèle du COSO. Cadre conceptuel clair pour le renforcement du contrôle de gestion et la responsabilisation.	Définition de la responsabilité et comment les éléments s'imbriquent les uns aux autres. Absence de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
UIT	Absence de dispositif mais certains éléments sont en place: clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, information financière, évaluation et gestion de la performance, normes d'intégrité et déontologie, gestion des risques de l'organisation, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle, normes de responsabilité personnelle.	Absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
UNESCO	L'UNESCO est dotée des éléments suivants: politique de contrôle interne, tableaux de délégations de pouvoirs, gestion axée sur les résultats, évaluation de la performance, comités de contrôle, fonction éthique, politique d'information financière, politique de dénonciation des irrégularités[44]. Il existe un pacte avec les États membres sur le cadre stratégique.	Absence de mécanisme de contestations en matière de passation des marchés ou de système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.
UPU	Absence de dispositif, mais les éléments suivants sont en place: clarté en matière de responsabilités, délégation de pouvoirs, information financière, évaluation et gestion de la performance, rapports, normes d'intégrité et déontologie, gestion des risques de l'organisation, gestion axée sur les résultats, administration de la justice et contrôle.	Considérations coûts-avantages pour les décisions d'investissement, normes de responsabilité personnelle, mécanismes de plaintes et de réponse, système de plaintes à l'usage des bénéficiaires ou du public.

54. Les organisations sans dispositif ont des carences dans les domaines de la responsabilité mutuelle et des mécanismes de recours. Ces carences sont similaires à celles des organisations qui ont un dispositif de responsabilisation.

55. Le PAM mérite une mention spéciale pour s'être doté d'un cadre de contrôle interne solide qui couvre nombre des aspects des éléments clefs de la responsabilisation. Il devrait être présenté de manière à en faciliter la communication au personnel et au public. Le «*Managers' Guide to Internal Control*»[45] est aussi un document louable qui met fortement

[44] Présentation de l'UNESCO à la Réunion des représentants des services de vérification interne, cinquième réunion annuelle, 42e plénière, 22 septembre 2011, Paris, diapositive 3.

[45] Managers' Guide to Internal Control (guide du contrôle interne à l'intention des cadres) établi par le Département de la gestion des ressources et de l'obligation redditionnelle du PAM, mai 2011.

l'accent sur la culture de la responsabilité et la nécessité pour les cadres de donner le ton au sommet.

La mise en œuvre de la recommandation ci-après améliorera la responsabilisation:

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies qui n'ont pas encore élaboré de document autonome sur l'application du principe de responsabilité devraient le faire à titre prioritaire en s'inspirant des conditions énoncées dans le présent rapport.

***Condition 2*: La gestion axée sur les résultats est opérationnelle et cohérente, elle comprend des mandats et objectifs organisationnels, et elle influence les plans de travail des unités administratives et du personnel.**

Outils:

a) Plans stratégiques;

b) Plans de travail des unités administratives;

c) Plans de travail des fonctionnaires.

56. La condition ci-dessus comprend les conditions proposées par le CCI dans son rapport de 2006[46]. La gestion axée sur les résultats est définie comme «une approche de la gestion visant à modifier la manière dont les organisations opèrent, l'objectif central étant d'améliorer la performance (obtenir les résultats escomptés)»[47]. La gestion axée sur les résultats est un outil essentiel de responsabilisation mutuelle des États membres et des organisations. La gestion axée sur les résultats réunit les priorités, les ressources, la planification stratégique et la bonne gestion des fonds. Dans son rapport de 2006, le CCI a relevé «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...»[48]. **Il faut établir une cohérence entre les objectifs au sommet et ceux des plans de travail individuels du personnel, car à défaut il ne peut y avoir de responsabilité personnelle.** Chaque fonctionnaire, quelle que soit sa place dans la structure de l'organisation, devrait avoir une idée claire de la manière dont son travail sert les objectifs les plus élevés de l'organisation, ce qu'il est censé faire et les délais dans lesquels il est censé aboutir aux résultats.

57. La plupart des organisations étudiées ont indiqué que la gestion axée sur les résultats était en place ou en train d'être mise en place. Certaines ont informé l'Inspecteur que la mise en place de la gestion axée sur les résultats et de ses liens avec la gestion axée sur la performance venait de commencer. Il s'agit d'une excellente initiative et des liens de mise en œuvre devraient être recherchés sans délai. **Toutefois, nombre des organisations ayant répondu ont informé l'Inspecteur que la pénurie de ressources continuait de faire obstacle à sa mise en œuvre intégrale. Tant les organisations que les États membres demeurent résolus à continuer de mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats afin de ne pas perdre l'élan qui a été pris.**

[46] Cette condition réunit les conditions 2, 4, 5 et 8 proposées dans le cadre de l'examen mené en 2006 par le CCI sur la gestion axée sur les résultats aux fins de la responsabilisation. Les conditions énoncées dans le document JIU/2006/6 demeurent valides.

[47] Rapport du CCI sur la gestion axée sur les résultats (JIU/REP/2006/6).

[48] «La gestion axée sur les résultats à l'ONU dans le cadre de la réforme» (JIU/REP/2006/6, p. 9, par. 39).

58. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a, lorsqu'il a examiné la gestion axée sur les résultats[49], conclu que «bien que les résultats recherchés servent à justifier l'approbation des budgets, leur obtention ou non-obtention n'a pas de conséquences perceptibles pour la répartition ultérieure des ressources ou les autres processus de décision» et que «les efforts déployés par les "praticiens" qui réunissent des données au sein du Secrétariat ne modifieront pas la "culture" de l'Organisation. Si les résultats effectivement obtenus ne guident pas les décisions de l'Assemblée générale et si les contrôles exercés sur l'exécution des tâches ne sont pas simultanément assouplis, la gestion axée sur les résultats continuera d'être une corvée administrative qui ne sert quasiment à rien.». L'UNRWA a en outre noté que la participation de toutes les parties prenantes était nécessaire au succès de la gestion axée sur les résultats. Ceci met en lumière l'importance du rôle que jouent les États membres dans le cadre des organes délibérants s'agissant d'assurer que les ressources nécessaires sont allouées aux priorités qu'ils fixent. Ce n'est qu'ainsi que la gestion axée sur les résultats peut atteindre son véritable objectif.

L'application de la recommandation ci-après contribuera à améliorer l'efficacité.

Recommandation 2

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient prendre leurs décisions compte tenu de la gestion axée sur les résultats et veiller à ce que les ressources nécessaires soient allouées pour mettre en œuvre les plans stratégiques des organisations et la gestion axée sur les résultats.

59. L'organisation doit en permanence évaluer ses processus, activités et réalisations afin de fournir des informations crédibles sur son efficience, son efficacité et l'impact de ses activités. Les constatations, conclusions et recommandations issues des évaluations devraient être réintroduites dans le cycle de planification afin que l'organisation apprenne constamment et améliore en permanence la planification, la conception et les processus en vue d'une efficience et d'une efficacité maximales. Toutes les organisations devraient être dotées d'une fonction d'évaluation et avoir une politique claire en la matière. La politique d'évaluation devrait couvrir tant les évaluations indépendantes que les auto-évaluations. Ces dernières constituent un outil de gestion aussi important que les évaluations indépendantes. Les organisations devraient s'efforcer de créer une culture dans laquelle les évaluations sont considérées comme des outils d'apprentissage contribuant à la réalisation de leurs objectifs.

***Condition 3*: Les organisations mènent des évaluations crédibles axées sur l'utilisation et en communiquent les constatations, conclusions et recommandations aux parties prenantes.**

Outils: La fonction d'évaluation existe, que ce soit en tant que bureau indépendant, dans le cadre des instances de contrôle ou d'autres unités administratives chargées de la gestion ou de la planification ou dans le cadre des plans de travail des unités administratives.

60. En 2007, le Groupe d'évaluation des Nations Unies (GENU) a mené une enquête sur les fonctions et politiques d'évaluation des organismes des Nations Unies. Il a constaté que la FAO, le FIDA, l'OIT, la CNUCED, le PNUE, l'UNESCO, ONU-Habitat, le HCR, l'ONUDI, l'ONU, l'UNODC, l'OMS, l'OMPI et l'OMM avaient une fonction d'évaluation centralisée. Cette enquête a de plus révélé qu'à l'OACI, l'AIEA et l'UPU, la fonction

[49] «Examen de la gestion axée sur les résultats à l'Organisation des Nations Unies» (A/63/268, p. 2, sect. C).

d'évaluation était incorporée aux structures de gestion et opérationnelles[50]. L'OMI, l'UIT et l'OMT n'avaient pas de fonction d'évaluation.

***Condition 4*: Les organisations ont une politique de l'information établie qui est effectivement appliquée et dans le cadre de laquelle les résultats des activités de l'organisation sont régulièrement communiqués aux organes délibérants, aux États membres et aux autres parties prenantes, y compris les donateurs, les bénéficiaires et le public en général.**

Outils:

a) Politique de l'information;

b) Rapports financiers annuels consolidés;

c) Résultats du programme;

d) Résultats des évaluations et audits.

61. Les organisations ont une responsabilité vis-à-vis des États membres, des parties prenantes, des donateurs et des bénéficiaires ainsi que du public en général, dont elles sont chargées de gérer raisonnablement les fonds et à qui elles doivent rendre compte non seulement de ce qu'elles ont fait avec leurs ressources mais aussi de la manière dont elles l'ont fait. Dans de nombreux organismes des Nations Unies, cette responsabilité prend la forme de rapports annuels aux organes délibérants. Les organisations devraient aussi rendre compte de manière transparente des constatations, conclusions et recommandations issues des audits et de la manière dont elles ont donné suite aux recommandations des organes de contrôle interne et externe. Il convient de noter que le CCI est chargé, aux termes de son statut, de mener notamment des évaluations à l'échelle du système des Nations Unies, ainsi que des inspections et des investigations[51].

62. L'étude a permis de constater que les organisations sont dotées de mécanismes efficaces de rapports au moyen desquels elles rendent compte à leurs organes délibérants et qu'il n'y a pas de lacunes identifiables dans ce domaine. Le niveau de l'information et les types de rapports communiqués diffèrent d'une organisation à l'autre et en fonction des préférences de certains donateurs. Avec la mise en œuvre des normes comptables internationales pour le secteur public (normes IPSAS), les organisations doivent rendre compte au moyen d'états financiers annuels. L'Inspecteur a été informé que, bien que les évaluations indépendantes puissent être largement diffusées, il existait une lacune dans la diffusion des rapports d'auto-évaluation. La CESAO a commencé à publier un rapport annuel d'évaluation en avril 2011. Ce rapport analyse les auto-évaluations discrétionnaires effectuées durant l'année et fait des recommandations pour améliorer la performance au niveau de l'organisation. Le PAM établit un rapport distinct sur les évaluations, y compris les auto-évaluations, à son Conseil d'administration, et le BIT a indiqué qu'il avait l'intention de publier les conclusions de ses rapports d'auto-évaluation destinés à son Comité consultatif d'évaluation et à son Conseil d'administration[52].

[50] Groupe d'évaluation des Nations Unies, Evaluations in the United Nations system (UNEG/REF(2007)3, par. 16, p. 5).

[51] Chap. 4 du Statut du CCI.

[52] Stratégies axées sur les résultats 2011-2015: Stratégie d'évaluation − Renforcer l'utilisation de l'évaluation (GB.310/PFA/4/1/Rev.1), mars 2011, Conseil d'administration, 310e session, par. 21.

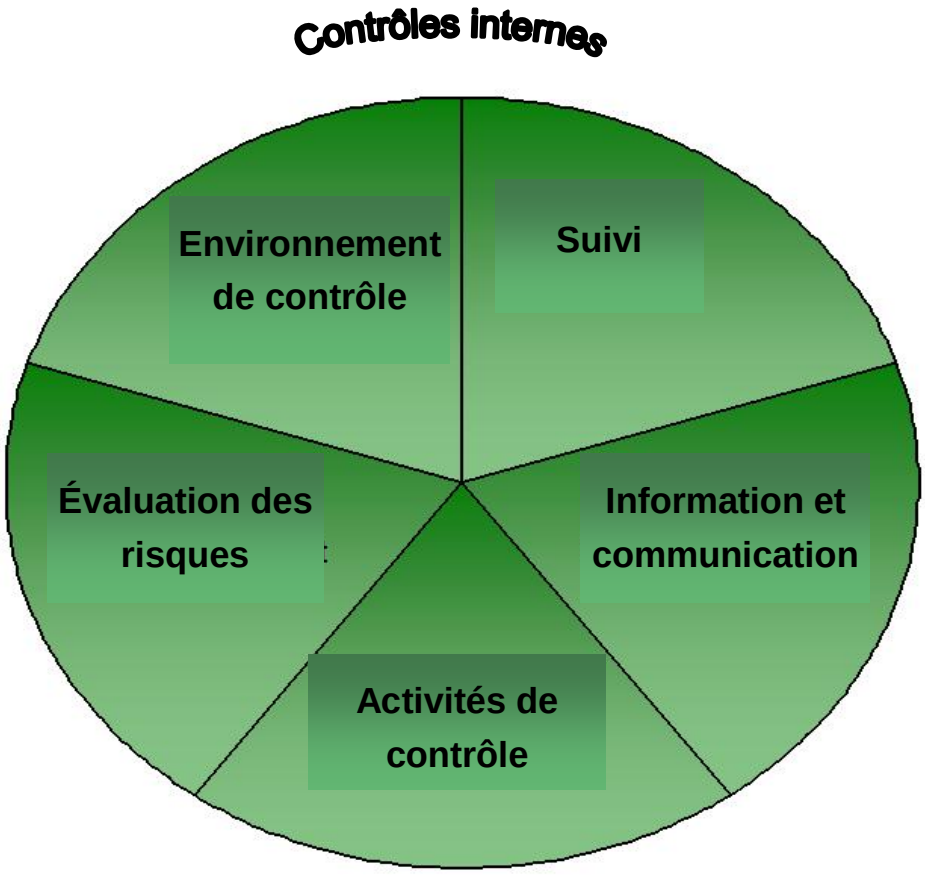
L'application de la recommandation suivante renforcerait les contrôles.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient incorporer l'évaluation, y compris les résultats des auto-évaluations, dans leurs rapports annuels aux organes délibérants.

B. Élément de responsabilisation: les contrôles internes

Figure 4



63. Les contrôles internes sont mis en place par l'organisation pour faire en sorte non seulement que les résultats soient atteints mais aussi qu'ils le soient conformément aux règlements et règles, aux politiques et aux normes de déontologie et d'intégrité de l'organisation. Comme le montre la figure ci-dessus, les contrôles internes comprennent cinq éléments.

Élément du contrôle interne: environnement de contrôle

64. Le premier de ces éléments, **l'environnement de contrôle**, reflète la culture de l'organisation puisqu'il détermine les niveaux de sensibilisation de son personnel. C'est lui qui définit les normes de comportement/performance et prévoit des récompenses lorsque le comportement/la performance est satisfaisant(e) et des mesures disciplinaires lorsqu'il/elle ne l'est pas. Les processus administratifs comme les politiques en matière de ressources

humaines relèvent de cette section. L'environnement de contrôle appuie l'instauration d'une culture de la responsabilité au sein de l'organisation.

65. La présente section énonce cinq conditions concernant respectivement la déontologie et l'intégrité, la discipline et les récompenses et les politiques en matière de ressources humaines.

a) Déontologie et intégrité

Les conditions ci-après concernent la déontologie en général et le comportement du personnel.

***Condition 5*: Une déontologie, des normes d'intégrité et des politiques de lutte contre la corruption et la fraude sont en place et sont appliquées.**

Outils:

a) Statut du personnel/code de conduite à l'usage des fonctionnaires, y compris en matière de harcèlement;

b) Fonction de déontologie;

c) Politique en matière de cadeaux, distinctions honorifiques et rémunérations offertes à l'extérieur;

d) Protection contre les représailles de ceux qui signalent des fautes (politique de protection de ceux qui dénoncent des irrégularités);

e) Politique en matière d'activités extérieures (conflits d'intérêts);

f) Politique de lutte contre la fraude et la corruption;

g) Formation.

66. Le principal document de référence s'agissant du comportement du personnel est le document intitulé «Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux»[53] élaboré par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Ce Code de conduite, élaboré et adopté en 2001, n'envisage pas les questions de responsabilité mais aborde d'importants éléments culturels y relatifs, par exemple l'ouverture et la transparence vis-à-vis des intervenants extérieurs. Ce code de conduite comprend des normes expresses en matière de harcèlement, de conflit d'intérêts, d'activités extérieures, et de cadeaux, distinctions honorifiques et rémunérations offertes à l'extérieur de l'organisation.

67. Le rapport du CCI intitulé «La déontologie dans le système des Nations Unies»[54] révèle que l'AIEA, l'OACI, l'OMI, l'ONUDI, l'OMT, l'OMS et l'OMPI[55] ne possèdent pas de fonction déontologique ni de politique en la matière. Il s'agit d'une fonction importante qui sert notamment à protéger contre les représailles ceux qui dénoncent des irrégularités. Depuis la publication du rapport susmentionné, l'OACI, l'ONUDI, l'OMPI et l'OMS ont établi une fonction de déontologie. **L'Inspecteur réitère la recommandation figurant dans le rapport du CCI sur la déontologie, à savoir que «les organes délibérants devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs de présenter des**

[53] Janvier 2002, la version antérieure, Normes de conduite dans la fonction publique internationale, avait été établie en 1954.

[54] La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3).

[55] L'OMPI a informé l'Inspecteur au moyen du questionnaire (mars 2011) qu'un code de déontologie était en cours d'élaboration.

propositions pour assurer la fonction de déontologie conformément aux normes suggérées par le CCI»[56]**.**

68. Toutes les organisations participantes se sont dotées d'une politique en matière de cadeaux, distinctions honorifiques et rémunérations extérieures, même si ces politiques varient selon que les organisations ont une politique de tolérance zéro ou autorisent leurs fonctionnaires à accepter des cadeaux de valeur symbolique. La note du CCI intitulée «*Procurement Reform in the United Nations system organizations*»[57] (Réforme de la passation des marchés dans les organismes des Nations Unies) indique que la définition de la «valeur symbolique» varie considérablement, allant de 20 dollars des États-Unis à 300 francs suisses pour l'UPU. **L'Inspecteur recommande que les organismes des Nations Unies harmonisent leurs définitions des cadeaux, distinctions honorifiques et rémunérations extérieures afin d'assurer la cohérence.**

69. En ce qui concerne l'existence d'une politique protégeant les individus contre les représailles lorsqu'ils signalent des fautes ou coopèrent à des investigations, l'OTICEN, l'OACI, le BIT, la FAO, l'ONU, le PNUD, l'UNESCO, le FNUAP, l'UNICEF, l'ONUDI, l'UNOPS, l'UPU, le PAM, l'UNRWA, l'OMS et le HCR ont tous une politique de protection des dénonciateurs d'irrégularités[58]. Les entretiens ont cependant indiqué que l'efficacité de cette politique était contestée, en particulier par le personnel. Interrogés sur cette politique et sur les faiblesses qu'elle pouvait comporter, la plupart des cadres ont déclaré que le nombre de plaintes reçues par la fonction d'investigation depuis l'introduction de la politique en question indiquait que celle-ci fonctionnait bien. Les réponses des membres du conseil ou du syndicat du personnel ont en revanche été diverses. La majorité des représentants du personnel interrogés ont informé l'Inspecteur que la politique était en place mais que le personnel n'en avait pas connaissance ou hésitait à dénoncer les irrégularités parce qu'il doutait du respect de la confidentialité dans le cadre des enquêtes. De plus, ils ont fait valoir que la politique en question ne tenait pas compte des mesures de représailles pouvant être infligées plus subtilement aux fonctionnaires, parfois des années après la dénonciation des irrégularités.

70. Un problème plus préoccupant est l'absence de recours une fois que les représailles ont eu lieu. Dans plusieurs cas, notoires au sein du système des Nations Unies, des fonctionnaires ayant dénoncé des irrégularités ont été sanctionnés, soit qu'ils aient été licenciés, soit que leur contrat n'ait pas été renouvelé, soit qu'ils n'aient pas été promus. Ces cas montrent qu'une fois que les représailles ont eu lieu, l'organisation ne fait pas grand-chose pour y remédier ou réparer les dommages. Le tribunal administratif concerné a accordé une indemnisation pécuniaire aux intéressés mais, jusqu'à présent, pas un seul fonctionnaire n'a été réintégré, ce qui montre qu'une fois que l'environnement de travail s'est détérioré, une réintégration est impossible. Malheureusement, ces cas très discutés sont bien connus des membres du personnel et semblent constituer un mauvais exemple et une mise en garde implicite à l'intention des fonctionnaires qui dénonceraient des irrégularités. **L'Inspecteur a été troublé par l'opinion des fonctionnaires à cet égard et il suggère que les organes de contrôle examinent l'efficacité des politiques de protection des dénonciateurs d'irrégularités et étudient sérieusement comment les mécanismes sur lesquels ces politiques reposent peuvent être renforcés afin de garantir l'indépendance et la transparence des enquêtes lorsque des représailles ont eu lieu (sans compromettre l'anonymat) et d'assurer la cohérence dans l'application de ces politiques.**

[56] La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3, p. 4); les normes en question figurent dans l'encadré 1 de la même page.

[57] Procurement Reform in the United Nations system organizations (JIU/NOTE/2011/1).

[58] L'OMPI a informé l'Inspecteur qu'elle était en train d'établir une telle politique.

71. Des politiques relatives aux activités extérieures ou aux conflits d'intérêts existent dans presque tous les organismes des Nations Unies étudiés. Elles prévoient la déclaration des conflits d'intérêts financiers et de toutes activités extérieures susceptibles d'être en conflit avec le code de déontologie ou les normes requises d'un fonctionnaire international. Il convient de noter que les représentants des organisations n'ont fait état d'aucun problème réel dans ce domaine dans le contexte de la responsabilisation.

72. L'Inspecteur a toutefois été surpris d'apprendre que peu d'organisations avaient une politique de lutte contre la fraude ou la corruption. La FAO, le BIT, le CCI, l'UIT, l'UNESCO, l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP, l'ONUDI, l'UNOPS, le PAM et l'OMS ont tous mis en place une politique de lutte contre la fraude faisant l'objet d'un document distinct. L'ONU, le PNUE et l'UNODC n'ont pas de politique de lutte contre la fraude officielle mais ont nombre des éléments d'une telle politique. L'UNESCO et l'OMPI ont informé l'Inspecteur qu'elles sont en train d'élaborer une telle politique. **L'Inspecteur suggère que les chefs de secrétariat des organisations qui n'ont pas de politique globale de ce type en élaborent une rapidement.**

73. Bien que le HCR n'en ait pas, il est cité ici au titre des bonnes pratiques pour avoir fait preuve de responsabilité vis-à-vis de ses bénéficiaires en élaborant des directives et politiques spécifiques de lutte contre la fraude dans les domaines de la réinstallation, de l'enregistrement des réfugiés et autres personnes protégées et de l'administration (fournitures, ressources humaines, finances, etc.).

Bonne pratique: mesures de lutte contre la fraude dans le processus de réinstallation appliquées par le HCR[59]

Face aux conséquences des fraudes en matière de réinstallation, des directives et politiques de lutte contre la fraude ont été incluses dans le Manuel de réinstallation lors de sa révision[60]. Il s'agit d'un outil de sensibilisation aux symptômes et indices susceptibles d'indiquer l'existence d'une fraude et qui prévoit des investigations jusqu'à ce que la fraude soit établie ou écartée. Le HCR a mis en place une politique visant à préserver l'intégrité du programme de réinstallation et de ses activités en général en renforçant l'efficacité de sa réaction en cas de fraude à la réinstallation par des réfugiés[61]. Cette politique doit avoir un effet dissuasif et préventif, et empêcher que les personnes ne pouvant prétendre à la réinstallation ne bénéficient de cette solution durable. Elle vise aussi à systématiser les sanctions actuellement prises dans ce domaine et à assurer leur cohérence.

b) Discipline et récompenses

***Condition 6*: Le non-respect des politiques/réglementations en vigueur a des conséquences claires. Les sanctions doivent être claires et proportionnelles et appliquées à tous les niveaux. De plus, un comportement professionnel exceptionnel doit faire l'objet d'une reconnaissance/récompense/prime.**

Outils:

a) Documents directifs sur les sanctions et les mesures disciplinaires;

[59] Lutte contre la fraude en matière de réinstallation 2010: outil visant à aider les bureaux à évaluer leur exposition et vulnérabilité (annexe 3 des Procédures opérationnelles normalisées de 2008 en matière de réinstallation).

[60] Révision de 2011 du Manuel de réinstallation du HCR de 2004.

[61] Principes directeurs de fond et procédure: lutter contre la fraude à la réinstallation par des réfugiés.

b) Publication dans les rapports annuels des sanctions imposées par le chef du secrétariat;

c) Programmes de récompenses/primes attribuées par des comités/groupes sur la base de critères bien définis;

d) Publication du nom des fonctionnaires ayant reçu une récompense ou une prime.

74. Une manière très simple et visible de responsabiliser le personnel consiste à prendre des mesures disciplinaires ou des sanctions contre les fonctionnaires qui ne respectent pas les politiques et mandats de l'organisation. Tous les organismes du système des Nations Unies relevant de la présente étude ont informé l'Inspecteur qu'ils avaient des procédures et des directives disciplinaires. Toutefois, une plainte commune, allant parfois jusqu'au désespoir, dont de nombreuses personnes interrogées se sont fait l'écho lors des entretiens, était que le système des Nations Unies, en son état actuel, n'avait ni «carotte» ni «bâton» pour motiver ou dissuader le personnel. La présente condition constitue une étude de cas intéressante qui illustre qu'une telle politique peut être en place en théorie mais ne pas fonctionner en pratique.

75. S'agissant des mesures disciplinaires, l'Inspecteur a relevé que dans certaines organisations, bien qu'il existât des directives sur le papier, au cours des trois à cinq dernières années le nombre des mesures disciplinaires contre des fonctionnaires avait été limité, voire nul. Or, sans le «bâton», il est difficile pour les organisations de responsabiliser le personnel et pour les cadres de faire comprendre à leurs subordonnés que l'Administration prend les fautes au sérieux. Diverses raisons ont été mentionnées pour expliquer pourquoi certaines organisations ne prennent jamais de sanctions contre leurs fonctionnaires ou n'en prennent que rarement. La première était que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCANU) et le Tribunal administratif de l'OIT exigeaient des preuves aussi solides qu'en matière pénale[62]. Une seconde raison souvent mentionnée lors des entretiens était que l'on estimait que l'Administration permettrait aux personnes accusées de faute de «démissionner» ou «partir à la retraite». Pour le personnel, plus un fonctionnaire était haut placé dans la hiérarchie, plus il était protégé et capable d'éviter des mesures disciplinaires officielles. Les fonctionnaires ont raconté à l'Inspecteur diverses anecdotes démontrant l'inéquité de l'imposition des sanctions en fonction du niveau dans la hiérarchie. L'Inspecteur a constaté que certaines organisations, comme le PNUD, prenaient ces questions assez au sérieux. **L'Inspecteur conclut que toute évaluation future de l'efficacité des dispositifs/éléments de responsabilisation devrait comprendre une analyse des mesures disciplinaires prises par les organisations aux divers échelons de la hiérarchie.**

76. Dans certains cas, la faute est assez grave pour justifier un renvoi aux autorités nationales afin qu'elles engagent des poursuites pénales en application de la législation nationale. L'Inspecteur a été informé que le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat, dont relèvent tous les fonds et programmes des Nations Unies[63], avait renvoyé 23 affaires, dont deux tiers concernaient des fautes commises par des fonctionnaires, aux autorités nationales. Une institution spécialisée a indiqué qu'elle n'avait renvoyé aucune affaire aux autorités nationales au cours des cinq dernières années bien qu'ayant eu des motifs de le faire. Si elle ne l'avait pas fait, c'était en raison de l'immunité. **L'Inspecteur estime que ceci n'est pas un obstacle: si les lois nationales pertinentes existent, l'immunité peut et devrait être levée.** Une autre a indiqué qu'il y avait eu des fraudes mais que le préjudice

[62] La FAO a appelé l'attention de l'équipe sur le fait que l'examen de la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT montrait que ce tribunal n'était pas plus favorable aux requérants qu'aux organisations.

[63] Notamment le PNUD, le HCR, l'UNOPS et le FNUAP.

pécuniaire était trop léger pour justifier un renvoi aux autorités nationales et la mise en péril de l'immunité de l'organisation. Elle avait donc préféré régler la situation en interne.

77. Même lorsque des affaires sont renvoyées aux autorités nationales, celles-ci n'y donnent pas toujours la suite appropriée. Dans de tels cas, l'organisation peut licencier le fonctionnaire concerné mais ne peut rien faire d'autre. Comme indiqué dans le document intitulé «Pratique du Secrétaire général en matière disciplinaire et dans les cas de comportement délictueux, période du 1er juillet 2010 au 30 juin 2011», «huit affaires dans lesquelles étaient impliqués des fonctionnaires de l'ONU ont été signalées aux États Membres. Le Secrétaire général n'a été informé d'aucune mesure prise dans ces affaires par les États Membres concernés»[64]. **Dans ce contexte, l'Inspecteur invite les États membres concernés à jouer leur rôle dans la création/défense d'une culture de la responsabilité. C'est à la demande pressante de l'Assemblée générale que tous les fonctionnaires sont tenus informés des exemples de faute. Les États membres doivent donc aussi jouer leur rôle en matière de responsabilisation. Aussi longtemps que les fonctionnaires continueront de relever des exceptions ou des injustices dans l'application des mesures disciplinaires, la culture de la responsabilité demeurera fragile au sein de l'organisation.**

78. Bien qu'en raison de la portée de la présente étude l'Inspecteur ne puisse confirmer au moyen de chiffres si cette opinion du personnel correspond à la réalité, sa seule existence peut être considérée comme préjudiciable à la culture de la responsabilité. On notera qu'elle est partagée presque universellement par les représentants du personnel des organisations. S'agissant de la culture de la responsabilité et du sentiment de responsabilité personnelle des fonctionnaires, cette opinion indique une grave carence de l'application du principe de responsabilité dans certains organismes des Nations Unies.

79. Une manière de remédier à l'opinion négative qu'entretient le personnel quant à l'équité des mesures disciplinaires consiste à publier annuellement une liste de toutes les mesures disciplinaires officiellement prises contre des fonctionnaires. Cette liste devrait protéger l'anonymat des personnes en cause mais être claire quant à la faute commise et sanctionnée, et si possible quant à la classe et l'échelon des fonctionnaires concernés et la sanction prise. Une telle liste a quatre objectifs: 1) améliorer la transparence au sein de l'organisation et montrer au personnel que des sanctions sont prises (ou non) à tous les niveaux; 2) montrer que les sanctions sont proportionnelles aux fautes commises et ne sont pas liées au poste occupé dans l'organisation; 3) sensibiliser les fonctionnaires s'agissant des fautes justifiant une sanction; 4) aider à choisir les sanctions en fonction des précédents. La proportionnalité doit être maintenue.

80. Au titre des pratiques exemplaires[65], la FAO, le PNUD, le HCR, l'UNICEF, l'ONU et le PAM doivent être félicités de publier et donc de communiquer à l'ensemble du personnel la pratique du chef de leur secrétariat en matière disciplinaire. Conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 17 de sa résolution 59/287, le Secrétaire général de l'ONU publie dans une circulaire une liste des sanctions qu'il a prises par type de fautes en décrivant brièvement celle qui a été commise et la mesure disciplinaire qui a été prise. Cet exemple devrait être suivi. Une telle liste devrait être mise à la disposition des organes délibérants.

81. L'Inspecteur a été informé par des représentants du PNUD que celui-ci, qui publie actuellement les sanctions prises sur son Intranet, a l'intention d'aller plus loin et de rendre ces sanctions réellement publiques en en publiant la liste sur son site Web. Le département

[64] ST/IC/2011/20, par. 72.

[65] Les organisations mentionnées, à l'exception du HCR, publient ces informations chaque année. Le HCR les publie tous les deux ans.

juridique du PNUD a décidé que cette liste devait comprendre non seulement les mesures disciplinaires mais aussi des informations sur ceux qui, ayant commis une faute, ont été découverts et ont démissionné (ils ne figurent actuellement pas sur les listes publiées, à l'exception de celle du PAM, et ne sont pas considérés comme ayant fait l'objet d'une mesure disciplinaire) et concerner également les non-fonctionnaires, par exemple les vacataires et les consultants. **L'Inspecteur considère l'attachement du PNUD à la transparence et à l'ouverture en la matière comme un exemple que les autres organisations devraient suivre. L'OIT a informé l'Inspecteur qu'elle considérait que publier de telles listes risquait de compromettre l'obligation que l'organisation doit à ses fonctionnaires de respecter leur dignité et l'obligation connexe de confidentialité. Étant donné qu'il demande aux organisations de préserver l'anonymat des personnes sanctionnées dont le nom figure sur les listes, l'Inspecteur conteste ce point de vue, qui est contraire à la tendance relevée dans les organisations qui aspirent à la transparence à tous les niveaux.**

La mise en œuvre de la recommandation suivante renforcerait la diffusion des pratiques optimales de même que les contrôles et le respect des règlements.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organisations qui ne le font pas encore devraient informer le personnel des mesures disciplinaires qu'ils ont prises en publiant des listes (en annexe au rapport annuel et sur un site Web) décrivant l'infraction et les mesures prises tout en préservant l'anonymat des fonctionnaires concernés.

82. La responsabilité personnelle est encouragée par l'octroi de récompenses/primes ou par d'autres outils de motivation et renforcée par un mécanisme disciplinaire/de sanctions. Les personnes interrogées se sont plaintes qu'il n'y avait pas dans le système des Nations Unies de moyens concrets de motiver le personnel en lui accordant des primes ou des récompenses. L'Inspecteur a été informé par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) que celle-ci étudiait ce problème, pour l'ensemble du système des Nations Unies[66].

83. Il existe bien certaines récompenses, par exemple l'avancement d'échelon ou la promotion accélérée. S'agissant de l'avancement d'échelon, l'Inspecteur a appris dans le cadre des entretiens que s'il a pu être subordonné par certaines organisations à des services donnant satisfaction, il avait été corrompu dans la pratique et était devenu automatique[67]. Quant aux promotions personnelles, elles sont rarement utilisées et les directeurs des ressources humaines et représentants du personnel ont informé l'Inspecteur que dans certains cas un quota de deux promotions personnelles par an seulement était imposé. En l'absence de récompenses officielles en cas d'excellents résultats, certaines organisations utilisent d'autres outils de motivation. L'UIT et le PAM ont expérimenté un système de bonus pour récompenser les résultats exceptionnels; ils ont toutefois constaté que ces bonus étaient coûteux et démoralisaient les autres fonctionnaires. Dans les deux cas le système de

[66] Dans son rapport annuel pour 2011 (A/66/30), la CFPI propose un nouveau cadre qui mette en avant «la notion de "culture de l'appréciation" qui encouragerait les membres du personnel à reconnaître le travail ou le comportement exceptionnel de leurs collègues. Il énonce les différentes manières de récompenser le personnel que les organisations pourraient adapter à leur culture et leurs besoins propres. Comme la Commission l'avait demandé, des propositions étaient également avancées concernant les directives relatives à l'octroi d'augmentations d'échelon fondées sur le mérite pour récompenser les résultats exceptionnels» (p. 25 et 26).

[67] L'ONUSIDA a informé l'Inspecteur qu'elle usait de son pouvoir discrétionnaire pour geler l'augmentation périodique de traitement des fonctionnaires dont les résultats étaient insuffisants.

bonus a été abandonné ou son maintien est en train d'être examiné. L'Inspecteur a jugé que la pratique de l'UNRWA en la matière constituait un exemple de bonne pratique. Cet organisme récompense les résultats exceptionnels (au moyen de récompenses et primes pécuniaires et non pécuniaires) et a élaboré des directives sur les récompenses et la reconnaissance dans le cadre de sa politique en matière de ressources humaines.

84. La récompense «officieuse» la plus utilisée consiste à offrir des possibilités de formation aux fonctionnaires. Divers exemples ont été donnés d'organisations qui accordent à leurs fonctionnaires dont les services sont exceptionnels la possibilité d'une formation en cours d'emploi en les envoyant dans un bureau extérieur pour quelques semaines ou en leur accordant des possibilités spéciales de perfectionnement dans le cadre d'une mission. **Le Conseil des chefs de secrétariat (CCS) devrait, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, concevoir un mécanisme de primes/récompenses applicable à l'échelle du système. L'Inspecteur met toutefois en garde contre l'utilisation de la formation officielle comme «récompense» type, car les fonctionnaires ont déjà droit à plusieurs jours de formation par an.** Les possibilités de formation ne doivent pas devenir une prime offerte uniquement à ceux dont les résultats sont exceptionnels. L'Inspecteur a été informé des récompenses accordées aux fonctionnaires dont les résultats dépassaient les attentes ou qui étaient excellents dans le domaine de l'innovation ou du travail d'équipe. L'OPS, l'ONUDI, l'ONU et le PAM ont tous des mécanismes de récompenses qui reconnaissent l'excellence individuelle ou par équipe. Les plus sophistiqués de ces mécanismes comportent des conditions précises, un comité qui décide de l'octroi des récompenses et une cérémonie officielle de remise des récompenses diffusée en direct dans tous les bureaux, y compris hors siège. L'Inspecteur est conscient que les organisations doivent prendre ces mesures de motivation alors qu'elles souffrent d'une pénurie de ressources et il rend hommage aux initiatives créatives qu'elles ont prises.

L'application de la recommandation suivante améliorerait la diffusion des meilleures pratiques.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient ordonner à leur division des ressources humaines de mettre en place des mécanismes de reconnaissance des résultats exceptionnels en concevant des manières créatives de motiver le personnel, notamment au moyen de primes et de récompenses.

c) Politiques des ressources humaines

85. Pour maintenir un environnement dans lequel les contrôles internes sont respectés et démontrer la philosophie de l'administration en matière de responsabilisation, des politiques de recrutement et de sélection strictes sont nécessaires. Il existe une myriade de politiques des ressources humaines dans les organismes des Nations Unies. Celles qui concernent l'environnement de contrôle sont liées aux définitions d'emploi et aux plans de travail qui permettent d'apprécier le comportement professionnel et donc de responsabiliser les fonctionnaires. Une deuxième série de politiques relevant de cet élément a trait au recrutement, et elles visent à assurer que le personnel est sélectionné et recruté selon des procédures établies.

***Condition 7*: Tous les fonctionnaires peuvent être amenés à rendre compte de leur travail sur la base de définitions d'emploi écrites et à jour qui reflètent exactement le travail qu'ils accomplissent effectivement.**

Outils:

a) Définitions d'emploi pour l'ensemble du personnel;

b) Définitions d'emploi correspondant au travail effectué quotidiennement.

86. Des définitions d'emploi écrites sont indispensables pour assurer la qualité du recrutement et pour que, une fois recrutés, les fonctionnaires sachent quelles sont leurs tâches. Le plan de travail personnel doit être fondé sur celui de l'unité administrative et être conforme à la définition d'emploi. Si des fonctionnaires sont chargés de tâches qui n'entrent pas dans leur définition d'emploi, ils ne peuvent être tenus responsables de leur exécution. Le plan de travail, l'évaluation du comportement professionnel (examinée au titre de la supervision) et les définitions d'emploi définissent le cadre dans lequel chaque fonctionnaire est responsable et doit rendre des comptes.

87. L'étude a permis de conclure que toutes les organisations exigent que les vacances de poste fassent l'objet d'une publicité et soient accompagnées d'une définition d'emploi adaptée ou générique à tous les niveaux, à l'exception de l'AIEA, dont les représentants ont indiqué que certains postes de rang supérieur n'ont pas de définition d'emploi écrite. L'Inspecteur estime qu'il est de bonne pratique d'exiger une définition d'emploi aux fins des recrutements. Toutefois, les organisations ne doivent pas considérer les définitions d'emploi comme gravées dans le marbre, car celles-ci doivent en effet être actualisées en permanence. Dans le cadre de la pratique actuellement en vigueur dans les organismes des Nations Unies, un fonctionnaire ne reçoit de définition d'emploi que lorsqu'il est recruté ou lorsqu'il se porte candidat à un nouveau poste. Or qu'en est-il des fonctionnaires ayant de longs états de service qui sont soumis à la mobilité latérale et ont reçu leur définition d'emploi depuis sept ou dix ans? Le progrès technologique peut avoir rendu certaines de leurs tâches obsolètes ou ils peuvent s'être formés pour tenir compte des changements, mais leur définition d'emploi a-t-elle été actualisée pour tenir compte de cette situation? **L'Inspecteur demande aux directeurs des ressources humaines de réfléchir à ce problème et d'encourager le cas échéant une approche plus dynamique de la publication de définitions d'emploi actualisées qui reflètent précisément les activités qu'exécutent effectivement les fonctionnaires.**

88. Bien que les fonctionnaires puissent avoir une définition d'emploi à peu près à jour, celle-ci doit correspondre au travail qu'ils effectuent quotidiennement. Dans certaines organisations qui travaillent dans des situations de conflit ou dans le domaine humanitaire, les priorités et les objectifs changent rapidement. Comment les organisations rendent-elles compte des changements intervenant ainsi dans le travail des fonctionnaires? Certaines organisations ont indiqué qu'elles avaient un budget pour de telles urgences et que leurs objectifs étant définis en termes généraux, une révision des plans de travail n'était pas nécessaire. Il est apparu lors des entretiens que les organisations ne semblent pas avoir trouvé de solution pour adapter les définitions d'emploi et plans de travail en fonction de l'évolution de leurs priorités. Cette question sera étudiée plus avant sous l'élément «Supervision» ci-après.

***Condition 8*: Concrétisation de politiques en matière de sélection, de recrutement et de réemploi de fonctionnaires ayant quitté l'organisation.**

Outils:

a) Politique de recrutement limitant le recrutement de membres de la famille et parents des fonctionnaires;

b) Restrictions concernant le réemploi de fonctionnaires ayant quitté l'organisation (départ à la retraite ou démission).

89. Dans le cadre de son programme de travail de 2011, le CCI a examiné la mise en œuvre des critères de sélection et de recrutement dans les organismes des Nations Unies. L'étude a montré à titre préliminaire que des politiques en matière de recrutement, d'affectation et de promotion sont en place dans la plupart des organisations, et que la CFPI, le Réseau ressources humaines du CCS et le CCI ainsi que le BSCI (en ce qui concerne le personnel du Secrétariat et des fonds et programmes de l'ONU) et d'autres organes de contrôle étudient en permanence ces questions[68]. Dans le rapport intitulé «Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies»[69], les inspecteurs «ont découvert que toute une série de vacances de poste de direction sur le terrain n'étaient pas annoncées et qu'aucune annonce de vacance de ce type ni note verbale à ce sujet n'était envoyée aux États Membres»[70]. Ledit rapport recommandait à l'Assemblée générale de «donner pour instructions au Secrétaire général de ... suivre [les directives proposées] pour sélectionner et nommer les hauts fonctionnaires, parallèlement au processus décrit dans le rapport du Secrétaire général sur le principe de responsabilité»[71]. Voici un exemple de la manière dont, en donnant le ton au sommet, on renforcera la culture de la responsabilité, notamment à la base, et qui montre comment au sein d'une organisation tous les recrutements doivent s'effectuer dans le respect des dispositions des Articles 100 et 101 de la Charte des Nations Unies et du Statut et du Règlement du personnel.

90. L'Inspecteur a été informé de plusieurs cas dans lesquels, en l'absence de politiques régissant l'emploi de fonctionnaires à la retraite ou ayant démissionné ou nonobstant de telles politiques, de tels fonctionnaires étaient revenus à l'organisation à des postes de responsabilité. Ceci porte préjudice aux fonctionnaires moins anciens désirant faire carrière qui sont motivés par un désir de reconnaissance et de promotion, mais place également les retraités qui «n'ont rien à perdre» directement dans la chaîne de responsabilité. Il a été dit au cours d'un entretien «qu'ils placent dans la chaîne de responsabilité des fonctionnaires retraités qui n'ont rien à perdre ni rien à gagner et qui peuvent partir quand quelque chose va mal. Nous avons eu des directeurs, qui sont partis à la retraite ... puis sont revenus à des postes P-4 et qui assurent la direction [*sic*] d'enquêtes, et ceci nuit au moral des administrateurs désireux de faire carrière.»[72]. Les restrictions à l'emploi des retraités ne concernent actuellement que le personnel chargé des achats et visent à prévenir les irrégularités dans la passation des marchés. La note du CCI intitulée «Procurement reform in the United Nations system» (Réforme de la passation des marchés dans le système des Nations Unies)[73], indique que «quelques-unes seulement des organisations ont publié des instructions claires sur les restrictions à l'emploi de fonctionnaires ayant quitté leur service»[74].

Élément de contrôle interne: évaluation des risques

91. Le second élément du contrôle interne est l'évaluation des risques. Au sein du système des Nations Unies, on applique la gestion globale des risques, qui est définie comme «un processus d'identification, d'analyse, d'évaluation, de traitement et de suivi des

[68] Suivi de l'établissement d'un cadre de référence pour la sélection et le recrutement du personnel des organismes des Nations Unies.

[69] Transparence dans la sélection et la nomination des hauts fonctionnaires au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/2011/2).

[70] Ibid., par. 57, p. 14.

[71] Ibid., recommandation 2, p. 24.

[72] Fonctionnaires entendus par l'Inspecteur. La source n'est pas citée nommément pour protéger son anonymat.

[73] JIU/NOTE/2011/1.

[74] Procurement reform in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), chapitre intitulé Ethics Management and Vendor Issues, par. 169.

risques conduit à l'échelle d'une organisation de manière structurée, intégrée et systématique en vue de parvenir à la réalisation des objectifs organisationnels»[75]. Le rapport du CCI intitulé «Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies: cadre de référence» concluait que «les organismes des Nations Unies en sont au stade initial de l'adoption et de la mise en œuvre de la gestion globale des risques. Nombre d'organisations soit élaborent des documents d'orientation et cadres de référence, soit réalisent des exercices pilotes ou mettent en œuvre une première phase».

***Condition 9*: L'organisation a une politique officielle de gestion globale des risques qui doit être appliquée de manière cohérente.**

Outils: Une analyse des risques est conduite pour chaque unité administrative, projet/processus et il existe un plan de l'organisation en matière de risques.

92. Comme l'a constaté le CCI dans son rapport de 2010 sur la gestion globale des risques, la pratique en la matière des organismes des Nations Unies n'a pas encore abouti; elle est toutefois prise en compte dans le présent rapport comme condition permettant d'apprécier l'efficacité des futurs dispositifs d'application du principe de responsabilité. L'OIT, le PNUD, l'UNICEF, l'ONU, l'UNOPS et le PAM ont fait d'énormes efforts pour introduire la gestion des risques et certains exemples notables sont cités ici au bénéfice d'autres organisations qui prévoient d'instaurer la gestion globale des risques. La Commission préparatoire de l'OTICEN, la FAO, l'UIT, l'UPU, l'OMS et l'OMPI sont en train d'élaborer un système de gestion globale des risques et de rédiger une proposition et une politique en la matière. L'OMT a déclaré que la question de la gestion globale des risques avait été examinée par le Secrétariat mais que celui-ci avait conclu qu'il ne serait pas rentable pour l'OMT de se doter d'un système formel de gestion globale des risques. Cette organisation examine les risques importants que peuvent comporter ses activités mais non dans le cadre d'un système de gestion globale des risques.

Bonnes pratiques:

Le **PAM** a établi et approuvé une politique de gestion globale des risques en 2005. Cette gestion repose sur un cadre et est mise en œuvre à deux niveaux: au niveau de l'observation et au niveau de la prise de décisions. Un registre des risques est utilisé pour noter les risques qui sont relevés. Il y a trois stades intermédiaires pour consolider et analyser tous les risques signalés au niveau de l'observation. Les fonctionnaires chargés de la gestion des risques signalent les risques aux coordonnateurs de la gestion des risques qui procèdent à une analyse de l'ensemble des risques et s'occupent des risques dont la direction a été saisie. Enfin, il y a un conseil exécutif de gestion chargé de synthétiser les risques au niveau de la direction et de fournir des informations et des analyses au Conseil exécutif de gestion (CEG). Un risque n'est signalé au niveau supérieur que lorsque l'entité qui l'observe n'a pas les moyens ou le pouvoir de prendre des décisions pour y faire face (atténuation des effets).

Le Secrétariat de l'**Organisation des Nations Unies** a chargé un fonctionnaire de coordonner l'élaboration d'un document directif sur la gestion globale des risques ainsi que d'une méthodologie et d'un manuel en la matière. Elle est actuellement en train d'exécuter des évaluations pilotes de la gestion globale des risques dans deux départements du Secrétariat et les leçons qui seront tirées de ces évaluations seront prises en compte dans le rapport du Secrétaire sur l'application du principe de responsabilité.

[75] COSO, Cadre de gestion globale des risques − cadre intégré, appendice E, Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies: cadre de référence (JIU/REP/2010/4 JIU).

Élément de contrôle interne: activités de contrôle

93. Cet élément englobe toutes les politiques et procédures établies pour faire face aux risques et réaliser les objectifs des organisations. Ces activités contribuent à faire en sorte que les directives de l'administration soient mises en œuvre et que les mesures nécessaires soient prises pour faire face aux risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de l'organisation. Ces activités de contrôle comprennent des approbations, des autorisations, un apurement des comptes, l'examen de la performance opérationnelle, la sécurité des avoirs et la séparation des fonctions. En termes de responsabilité, cet élément comprend des systèmes et dispositifs permettant à l'organisation de contrôler effectivement la mise en œuvre de l'environnement de contrôle en matière de responsabilisation. Le principal risque en l'espèce est celui d'un comportement non soumis à l'obligation de rendre compte ou de l'absence d'une telle obligation.

94. La section consacrée aux activités de contrôle comprend trois conditions concernant la chaîne de commandement et la délégation de pouvoirs, les règles et règlements financiers et mécanismes de lutte contre la fraude, et la certification interne des résultats des différents services par tous les directeurs sur l'exercice des contrôles internes.

***Condition 10*: La chaîne hiérarchique et les délégations de pouvoirs sont alignées, claires, cohérentes et intégrées aux progiciels de gestion intégrés existants.**

Outils:

a) Définition claire de la délégation de pouvoirs;

b) Cohérence entre chaîne hiérarchique et délégations de pouvoirs et clarté des rapports hiérarchiques;

c) Délégations de pouvoirs prévus dans les progiciels de gestion intégrés existants.

95. Ces activités de contrôle s'articulent autour de la notion centrale de délégation de pouvoirs. Pour éviter la microgestion, la délégation de pouvoirs doit être clairement définie dans toutes les organisations. Une véritable délégation de pouvoirs requiert une dévolution effective des pouvoirs de prise de décisions et ne doit pas être seulement une décentralisation des tâches administratives. Le CCI a déjà insisté sur ce point dans son rapport intitulé «Délégation de pouvoirs et responsabilisation: deuxième partie du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2004/7)[76]. Pour que la délégation de pouvoirs soit claire, qui est chargé de faire quoi doit être clairement indiqué de même que les seuils à partir desquels une décision doit être renvoyée au sommet de la chaîne hiérarchique. Les règlements, règles et décisions établissant les délégations de pouvoirs doivent clairement indiquer qui est responsable à chaque étape des activités de l'organisation.

96. S'agissant de la délégation de pouvoirs, il est apparu durant les entretiens que nombre des personnes interrogées relevaient un écart entre pouvoirs et responsabilité. Tel peut être le cas lorsqu'un fonctionnaire a de nombreuses responsabilités ou attributions mais n'a pas assez de pouvoirs délégués pour décider. Dans un tel cas, le processus de prise des décisions est considérablement ralenti puisque le fonctionnaire concerné doit faire remonter la question le long de la chaîne hiérarchique, parfois de plusieurs niveaux, pour qu'une décision soit prise. Ceci est souvent frustrant et démotivant. Toutefois, l'opposé peut aussi être vrai, lorsque des cadres outrepassent les pouvoirs de décision qui leur sont assignés pour accélérer certains processus. Pour l'Inspecteur, ces comportements sont le symptôme de politiques de délégation de pouvoirs mal conçues. **Aucun pouvoir ne devrait**

[76] Voir JIU/REP/2004/7, p. 2, par. 8.

être confié à un fonctionnaire sans la responsabilité et l'obligation de rendre compte correspondantes**.**

97. Un autre problème évoqué par la plupart des organisations participantes tient au fait que de nombreux fonctionnaires n'ont pas la formation requise pour savoir comment, quand et où demander la permission d'exécuter une tâche. Ceci est particulièrement vrai pour les jeunes administrateurs (par exemple les agents certificateurs P-2 ou P-3), qui sont parfois effrayés par l'ampleur des pouvoirs dont ils sont soudainement investis. Certains fonctionnaires interrogés estiment également que les cadres ne soutiennent pas assez ces jeunes administrateurs lorsqu'une décision est contestée et que la culture actuelle de la responsabilité, fondée sur le respect des règles, paralyse les fonctionnaires qui craignent de prendre une décision qui s'avérerait n'être pas la bonne.

98. **Pour l'Organisation des Nations Unies, la délégation de pouvoirs est le fondement de la responsabilisation, et dans le cadre de chaque audit qu'il entreprend, le BSCI, entre autres tâches, vérifie et évalue l'adéquation des délégations de pouvoirs. Le BSCI a aussi relevé un besoin accru d'évaluer et de superviser les délégations de pouvoirs de manière plus cohérente et systématique.**

99. Durant les entretiens, deux départements du Secrétariat de l'ONU ont fortement insisté sur la nécessité d'une approche cohérente des délégations de pouvoirs. Ils ont donné à l'Inspecteur de nombreux exemples de cas dans lesquels la chaîne hiérarchique n'était pas alignée sur les délégations de pouvoirs, ce qui causait de nombreux problèmes dans l'exécution des contrats de mission des hauts fonctionnaires. Cet exemple montre clairement que tous les éléments d'un dispositif d'application du principe de responsabilité sont intimement liés et doivent être adaptés les uns aux autres.

100. L'OPS a créé un groupe de travail chargé de définir un système de délégation de pouvoirs au moyen d'un mémorandum interne qui clarifiera le rôle des représentants qui contrôlent plus de 70 % des finances. Le projet soumis par l'OPS est un excellent modèle car il mentionne expressément la responsabilisation comme principe sous-jacent («chaîne de responsabilité») et établit des «définitions, attributions et responsabilités normalisées applicables dans tous les cas conformément aux politiques approuvées»[77]. De plus, les pouvoirs et la responsabilité, deux éléments constitutifs du principe de responsabilité, sont mentionnés. La définition de la responsabilité peut être trop générale: il s'agit d'un travail en cours et elle devra être affinée.

101. La grande complexité de la plupart des organisations du système des Nations Unies, et la nécessité de passer à une matrice plus décentralisée et d'intégrer la responsabilisation aux programmes ou projets de multiples organismes font de la délégation de pouvoirs une question complexe. Néanmoins, en ce qui concerne la responsabilisation, **il est nécessaire de souligner que des pouvoirs clairement définis à tous les niveaux de la hiérarchie au moyen d'un mécanisme cohérent de délégation de pouvoirs sont essentiels pour responsabiliser cadres et fonctionnaires**. À défaut, les responsabilités sont diluées et finissent par disparaître complètement, ce qui a pour effet de démotiver le personnel. Dans l'idéal, les délégations de pouvoirs devraient être directement alignées sur la chaîne hiérarchique.

[77] Projet de modèle de délégation de pouvoirs pour les représentants à l'OPS présenté à l'Inspecteur.

Bonne pratique:

L'**OMS** a pleinement intégré ses mécanismes de délégation de pouvoirs à son progiciel de gestion intégré, et ce jusqu'au niveau de multiples sous-délégations. Ceci permet de contrôler très efficacement non seulement chaque étape de la passation des marchés et des investissements, mais aussi la gestion des projets, y compris en ce qui concerne les ressources humaines.

La condition suivante est axée sur des aspects financiers comme la lutte contre la corruption et contre la fraude.

***Condition 11*: Le règlement financier et les règles de gestion financière des organismes des Nations Unies doivent contenir des dispositions relatives à la lutte contre la fraude et les irrégularités financières et sont appliqués concrètement.**

Outils:

a) Règlement financier et règles de gestion financière;

b) Déclaration des conflits d'intérêts;

c) Déclarations de situation financière;

d) Politiques de lutte contre la fraude.

102. Les politiques de lutte contre la fraude et relatives aux conflits d'intérêts ont déjà été mentionnées dans la section concernant l'environnement de contrôle. Les activités de contrôle visant à mettre ces politiques en œuvre sont les déclarations de conflit d'intérêts et les déclarations de situation financière ainsi que, dans un sens plus large, les mesures visant à assurer le respect du règlement financier et des règles de gestion financière.

103. Si nombre des organisations participantes n'ont pas de politique de lutte contre la fraude, elles reconnaissent toutes qu'elles ont au moins certains éléments d'une telle politique. Les fonctionnaires de l'ONU ont déclaré que la lutte contre la fraude était menée au moyen de circulaires du Secrétaire général portant sur divers aspects de cette lutte, et en premier lieu la circulaire ST/SGB/2005/19 relative aux déclarations de situation financière et déclarations d'intérêts, qui s'applique à tous les fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire général (D-1) ou un rang supérieur ainsi qu'à tous les fonctionnaires ayant une responsabilité financière.

104. Comme l'a relevé le CCI dans son rapport sur la déontologie[78], lorsqu'il existe un bureau de la déontologie, c'est souvent lui qui administre directement les déclarations de situation financière. Tel est par exemple le cas à l'Organisation des Nations Unies, au PNUD et au PAM. On considère qu'il s'agit d'une pratique optimale, parce que le bureau de la déontologie doit être non seulement un mécanisme informel de lutte contre la fraude et les autres irrégularités de gestion mais également un acteur dynamique, pleinement intégré dans les activités quotidiennes de l'organisation. Il devrait non seulement être habilité à élaborer les politiques, mais aussi à les mettre en œuvre.

105. Certains des fonctionnaires interrogés ont avoué que, si la plupart des fonctionnaires tenus de le faire établissaient dûment une déclaration de situation financière ou de conflit d'intérêts, ces déclarations n'étaient pratiquement jamais vérifiées. L'organisation n'a donc aucun moyen fiable de détecter effectivement, a priori, un éventuel conflit d'intérêts. Dans certaines organisations, les déclarations d'intérêts et de situation financière ne sont sorties

[78] La déontologie dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/3).

des tiroirs et analysées qu'en cas d'enquête, étant parfois utilisées comme pièces à conviction dans les affaires de fraude.

106. L'Inspecteur est pleinement conscient que les déclarations de situation financière et déclarations d'intérêts ne peuvent totalement empêcher la fraude, puisqu'une déclaration, si elle n'est pas pleinement vérifiée, n'a de valeur que si son auteur est honnête. Les déclarations de situation financière et déclarations d'intérêts devraient être considérées comme réduisant les risques pour les organisations et accroissant, pour les fonctionnaires qui voudraient frauder, le risque de devoir rendre des comptes.

107. **L'Inspecteur suggère que les organisations participantes qui n'ont pas encore mis en œuvre de politiques de déclarations de situation financière et de conflit d'intérêts ou qui ne l'ont fait que partiellement le fassent rapidement.**

108. Dans certaines organisations, il existe d'énormes divergences d'opinions entre la direction et le personnel en ce qui concerne les enquêtes relatives à la fraude et à la corruption. Les ramifications de certaines affaires ont amené les enquêteurs à découvrir de véritables réseaux de fraude systématique, remontant jusqu'à des postes à nomination politique et dans lesquels étaient impliqués des représentants d'États membres. Si l'Administration, à certaines exceptions notables près, a toujours minimisé l'impact de telles affaires et fait observer que les enquêtes avaient été menées conformément aux normes applicables, les représentants du personnel ont indiqué que, dans certaines affaires graves, les rapports d'enquête ont été classés sans suite par certains chefs de départements, ou que les fonctionnaires ayant dénoncé les irrégularités ont été sérieusement menacés de non-renouvellement de leur contrat ou d'autres formes de représailles indirectes. Les chefs de secrétariat doivent toujours mettre en balance la nécessité de protéger la réputation de l'organisation et celle d'engager pleinement la responsabilité des fonctionnaires qui commettent des fautes, mais dans le cas d'activités délictueuses, l'engagement de la responsabilité doit toujours être le principe directeur.

109. Ceci est corroboré par les notes basses que les fonctionnaires ont attribuées lors des entretiens à la culture de responsabilité par rapport aux dispositifs de responsabilisation. En d'autres termes, de nombreux fonctionnaires pensent que le dispositif de responsabilisation ou des éléments de celui-ci sont en place mais que leur application telle qu'attestée par la culture dans laquelle la responsabilité est mise en œuvre est faible.

***Condition 12*: Les cadres certifient la mise en œuvre des contrôles internes au titre de leur délégation de pouvoirs.**

Outil: Lettre/formulaire de déclaration/de garantie/d'attestation présenté(e) chaque année au chef de secrétariat.

110. Le CCI a relevé que la CE, l'OIT, l'OCDE, l'ONU, l'UNESCO et le PAM ont inclus dans leur dispositif de contrôles internes un élément très puissant de responsabilisation des cadres. La lettre de certification est un pilier central de la responsabilisation à l'OCDE et au PAM. À l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre du contrat de mission qu'il signe chaque année avec le Secrétaire général, chaque haut fonctionnaire s'engage à exercer les pouvoirs qui lui sont délégués conformément aux règlements, règles, politiques et directives applicables, s'agissant notamment de superviser comme il convient les fonctionnaires travaillant sous son autorité auxquels lesdits pouvoirs peuvent être délégués. Avec la mise en œuvre de la gestion globale des risques de l'Organisation, le Secrétariat entend renforcer cette assurance en exigeant, dans le cadre des contrats de mission liant les hauts fonctionnaires au Secrétaire général, que chaque haut fonctionnaire confirme chaque année au moyen d'un rapport de certification l'établissement et le maintien d'un environnement de contrôle interne solide eu égard au processus d'évaluation des risques. Le BSCI a informé l'Inspecteur qu'il estime que le présent rapport

du CCI accorde trop de poids au contrat de mission signé avec le Secrétaire général en le présentant comme une lettre de certification du haut fonctionnaire.

111. L'Inspecteur a appris, et il est sur ce point d'accord avec l'OCDE, l'ONU et le PAM, que les lettres de certification sont un outil très puissant de responsabilisation du haut en bas de la hiérarchie. Grâce à ce système, les hauts fonctionnaires doivent attester qu'ils ont respecté chaque règlement et règle applicable. L'audit interne peut alors vérifier dans quelles conditions les lettres ont été signées et évaluer l'efficacité des contrôles mis en place par les cadres. L'OCDE va encore plus loin en essayant de promouvoir une appropriation de la gestion des risques dans des lettres de certification. L'Inspecteur considère que la lettre de certification est un outil puissant qui permet aux organisations de tenir un individu responsable des activités menées en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués.

112. Le présent rapport reconnaît que la lettre de certification est un outil extrêmement tributaire du respect des règles s'agissant de responsabiliser l'encadrement. Comme indiqué ci-dessus, la responsabilisation doit être mise en œuvre au moyen de mécanismes de contrôle du respect des règles associés à des mesures d'incitation et à des récompenses, le respect des règles étant la norme minimale à laquelle tous les cadres doivent adhérer. Les contrats de mission des hauts fonctionnaires de l'ONU (Secrétaire général adjoint (SGA) et Sous-Secrétaire général (SSG)) reflètent déjà cet effort. Cet élément de la responsabilité devrait être considéré comme l'une des conditions d'un dispositif fonctionnel d'application du principe de responsabilité. Il a le mérite d'être transparent, clairement structuré et vérifiable par des audits internes et externes. Il peut aussi être lié aux contrats de mission et aux évaluations du comportement professionnel.

Élément du contrôle interne: information et communication

113. Pour que les organisations soient responsables, elles doivent être dotées d'un système de documentation de leurs activités et de rapports sur celles-ci, sur les questions financières et non financières et sur le respect des règles applicables. Ces dernières années, ce système a pris la forme d'un progiciel de gestion intégré, mais le système de diffusion de la documentation et de l'information ne saurait se limiter à un progiciel de gestion intégré: l'information générée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation doit être transparente.

***Condition 13*: Le personnel à tous les niveaux a accès à une information pertinente et fiable qui l'aide à prendre des décisions dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués et l'organisation dispose d'un système de communication interne et externe.**

Outils:

a) Progiciel de gestion intégré ou système similaire en place pour générer et publier des informations pertinentes;

b) Les voies de communication internes sont pleinement exploitées;

c) Une politique de communication de l'information est en place.

114. Les organismes des Nations Unies en sont à divers stades de la mise en place d'un progiciel de gestion intégré. Cette mise en place n'est pas uniforme, et dans certaines organisations elle ne concerne que le siège, et donc les organisations continuent de suivre une approche fragmentée s'agissant d'établir des rapports complets sur l'ensemble de leurs activités. L'Inspecteur est conscient qu'un progiciel de gestion intégré est un outil onéreux et qu'il n'est pas adapté à toutes les organisations, en particulier les plus petites, qui ne peuvent justifier un tel investissement. Dès lors qu'un système est en place dans le cadre duquel l'information est saisie et documentée, et permet donc d'élaborer des rapports

fiables à l'intention du personnel et des organes délibérants, il devrait être considéré comme suffisant.

115. L'existence d'un progiciel de gestion intégré ou d'un système comparable ne suffit toutefois pas à garantir une diffusion large et cohérente de l'information. Il importe que les chefs de secrétariat établissent des canaux de communication clairs à tous les niveaux pour communiquer les révisions apportées aux procédures, processus et informations susceptibles d'affecter la capacité des fonctionnaires d'exercer leurs attributions. Il est regrettable que certains chefs de secrétariat ne réunissent pas régulièrement leurs fonctionnaires. Bien que les chefs de secrétariat s'entretiennent avec les hauts fonctionnaires de leurs organisations, il est rare que certains d'entre eux réunissent l'ensemble de leur personnel en assemblée générale ou dans le cadre de vidéoconférences s'agissant des bureaux extérieurs. De nombreux représentants du personnel ont ainsi indiqué qu'ils n'avaient pas rencontré le chef du secrétariat de leur organisation depuis plusieurs années. La présence du chef de secrétariat auprès des fonctionnaires et la manière dont celui-ci communique avec eux fait partie intégrante de la culture de l'organisation. Les chefs de secrétariat doivent faire davantage d'efforts pour trouver le temps de rencontrer les fonctionnaires de leur organisation.

116. La communication avec l'extérieur ne se limite pas à la présentation de rapports annuels aux organes délibérants; l'Inspecteur en a une conception plus large et considère qu'elle doit s'adresser à toutes les parties prenantes, notamment les États membres, les bénéficiaires, le public en général et les médias. Pour assurer la transparence dans la communication avec le public dont les organismes du système des Nations Unies gèrent les ressources, le chef de secrétariat doit veiller à ce qu'une politique de diffusion de l'information soit en place. Une telle politique doit comprendre[79]:

- Une liste détaillée du type de documents qui doivent être rendus publics et l'indication des conditions, restrictives, justifiant la non-divulgation, par exemple la confidentialité des données et informations concernant les bénéficiaires;
- Un processus permettant aux parties extérieures de demander la communication de documents, un délai pour le traitement de telles demandes, et la possibilité de recours s'il n'est pas fait droit aux demandes.

117. **L'OIT, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNOPS et le PAM ont une politique de diffusion de l'information qui comporte les éléments ci-dessus. L'Inspecteur aimerait inviter ces organisations à placer la barre de la transparence encore plus haut en publiant une liste des demandes d'informations auxquelles elles ont refusé de faire droit, et les raisons pour lesquelles elles l'ont fait ou, au minimum, à l'exemple de la pratique actuelle du PNUD, en mettant en place une politique et une procédure d'instruction des recours formés contre les refus de communiquer des informations.**

L'application de la recommandation suivante améliorerait la transparence et la diffusion des pratiques optimales.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat devraient d'urgence, s'ils ne l'ont pas déjà fait, élaborer et appliquer une politique de la communication et de l'information qui améliore la transparence et la responsabilisation dans leurs organisations respectives et faire rapport en conséquence à leurs organes délibérants.

[79] Voir Global Accountability Report, Transparence, chap. 6.1, p. 22 et 23.

Élément du contrôle interne: supervision

118. L'élément «supervision» complète le cycle du contrôle interne. Les organisations doivent être résolues à superviser les quatre autres éléments de leur contrôle interne et évaluer la qualité de la performance et le respect des règles applicables. Les activités de supervision comprennent l'audit interne, les inspections et les évaluations du comportement professionnel des fonctionnaires à tous les niveaux, l'évaluation de la performance à 360°, et des outils comme les tableaux de bord et les contrats de mission de hauts fonctionnaires.

***Condition 14*: Le comportement professionnel des chefs de secrétariat, des hauts fonctionnaires et du personnel est suivi et des mesures correctives sont prises le cas échéant.**

Outils:

a) Évaluation du comportement professionnel du personnel à tous les niveaux, y compris une évaluation «panoramique»;

b) Contrats de mission ou outils de type tableaux de bord;

c) Mesures correctives en cas de carences.

119. Le plan de travail personnel est ce qui rend les fonctionnaires redevables de certains résultats et comportements/compétences. Toutes les organisations sont dotées d'un mécanisme d'appréciation du comportement professionnel des fonctionnaires. Certaines organisations font une différence en la matière entre les fonctionnaires ordinaires, titulaires de contrats à durée déterminée, et le personnel temporaire ou recruté pour des projets. Pour ces derniers, l'Inspecteur a constaté que l'appréciation du comportement professionnel était laissée à la discrétion de leurs supérieurs. La plupart des organisations n'exigent pas d'évaluation périodique du comportement professionnel des consultants, et tablent à cet égard sur les évaluations de fin de projet/mission. La plupart des systèmes d'appréciation du comportement professionnel consistent en un plan de travail comportant des objectifs et des résultats, l'indication des compétences que le fonctionnaire souhaiterait développer ou qui sont requises, une évaluation à mi-parcours avec le supérieur hiérarchique et une évaluation finale de fin de cycle.

120. Seules quelques organisations ont informé l'Inspecteur qu'elles utilisaient un outil d'évaluation du comportement professionnel «à 360°» dans le cadre de leur mécanisme d'évaluation du comportement professionnel[80] qui permet aux subordonnés d'évaluer les compétences gestionnaires de leur supérieur. L'Organisation des Nations Unies est en train de tester un nouvel outil d'évaluation dans le cadre duquel un supérieur ayant au moins trois subordonnés peut demander à ceux-ci d'évaluer ses compétences de gestionnaire et qui comprend également un système d'évaluation volontaire par des pairs. La FAO, le HCR, l'UNRWA et le PAM utilisent aussi des évaluations du comportement professionnel à 360° qui permettent aux cadres de faire évaluer les forces et faiblesses de leur gestion. **L'Inspecteur suggère que dans les organisations où une évaluation du comportement professionnel «à 360°» n'est pas en vigueur, les hauts fonctionnaires choisissent volontairement d'être évalués non seulement par leurs supérieurs mais aussi par leurs pairs et leurs subordonnés.**

121. Les évaluations du comportement professionnel ne sont presque jamais utilisées efficacement par les organisations et les représentants du personnel ont à cet égard exprimé une grande insatisfaction. Certains ont contesté l'utilisation de ces évaluations comme outil

[80] L'Inspecteur croit comprendre que les évaluations du comportement professionnel «à 360°» peuvent être menées dans le cadre d'un programme de formation des cadres. Ce n'est pas ce que l'on entend ici.

tant de développement des capacités que de «responsabilisation». L'Inspecteur a noté que les fonctionnaires étaient alarmés à l'idée d'indiquer leurs besoins de formation, de crainte d'être taxés d'incompétence et d'en subir les conséquences. D'autres ont mentionné le fait que certains cadres n'achevaient pas les évaluations du comportement professionnel de leurs subordonnés, la médiocrité des indications figurant dans ces évaluations et la mobilité du personnel, qui affectait l'équité de l'évaluation de son comportement. Les cadres de certaines organisations ont indiqué que beaucoup de supérieurs n'avaient pas de courage de rédiger des évaluations reflétant vraiment le comportement de leurs subordonnés de crainte que ceux-ci ne contestent l'évaluation, ce qui risquait d'entraîner de longues procédures devant le tribunal. Les représentants d'une organisation ont indiqué que le système des Nations Unies reposait sur une culture du consensus, dans le cadre de laquelle les décisions étaient prises au sein de comités et de groupes et qu'il était de ce fait difficile pour le personnel d'envisager son travail au niveau de la responsabilité (et de l'obligation de rendre compte) individuelle. Si la culture du consensus et la crainte des recours devant les tribunaux empêchent les cadres d'évaluer honnêtement le comportement professionnel de leurs subordonnés, il devient difficile de se défaire des fonctionnaires dont les services ne donnent pas satisfaction. Certains cadres ont aussi expliqué qu'actuellement aucune mesure n'était possible contre de tels fonctionnaires. Si un fonctionnaire était mal noté, son supérieur devait soit le licencier (ce qui était difficile) soit le tolérer. **Le domaine de l'évaluation du comportement professionnel est l'une des plus grandes faiblesses recensées par l'Inspecteur dans les dispositifs de responsabilisation.**

122. Le FNUAP et le HCR ont pris pour surmonter cet obstacle des mesures méritant d'être citées en exemple. Le FNUAP a mis en œuvre une politique permettant de licencier les fonctionnaires improductifs. Cette bonne initiative consiste à permettre à l'organisation de licencier un fonctionnaire dont la performance est insuffisante pendant trois années successives ou dont les services ne donnent pas satisfaction pendant deux années successives. Le FNUAP a commencé à appliquer cette politique il y a trois ans et a informé l'Inspecteur que la troisième année touchait maintenant à sa fin, et que les fonctionnaires concernés «rempliraient sous peu les conditions requises» pour être licenciés. Il a informé l'Inspecteur qu'il avait jusqu'à présent licencié un fonctionnaire et que l'affaire était actuellement examinée par le tribunal.

123. **Le HCR a une bonne pratique dans le domaine de l'évaluation du comportement professionnel. En premier lieu, le Groupe du suivi du comportement professionnel, qui supervise les appréciations du comportement professionnel, vérifie non seulement le respect de la procédure d'évaluation mais aussi les normes et la qualité des rapports d'évaluation. Il a le pouvoir de renvoyer les évaluations aux supérieurs hiérarchiques qui ne respectent pas les normes requises. Les évaluations sont activement utilisées pour les affectations, les renouvellements de contrat et les promotions. Lorsque des fonctionnaires dont le comportement est insuffisant ou dont les services ne donnent pas satisfaction ne s'améliorent pas, le directeur des ressources humaines a le pouvoir de prendre à leur encontre les mesures administratives suivantes: retenue de l'augmentation périodique de traitement (avancement d'échelon), réaffectation à un poste plus adapté et licenciement pour services insatisfaisants.**

124. S'agissant des chefs de secrétariat, aucune des organisations n'a encore mis en place de mécanisme d'évaluation du comportement professionnel[81]. Les chefs de secrétariat rendent compte aux organes directeurs et/ou délibérants. On a indiqué que si leur comportement ne donnait pas satisfaction, ces organes en seraient informés. L'Organisation

[81] Voir également «Sélection et conditions d'emploi des chefs de secrétariat au sein des organismes des Nations Unies» (JIU/REP/2009/8, chap. 3, sect. D).

des Nations Unies a la meilleure pratique en ce qui concerne l'évaluation du comportement de hauts fonctionnaires. Le Secrétaire général, M. Ban Ki-moon[82], a déclaré lors de la signature des contrats de mission des hauts fonctionnaires en 2011: «La responsabilité doit pour nous tous être une seconde nature. Elle ne doit pas nous faire peur, et elle ne doit pas non plus être envisagée uniquement du point de vue du respect des règlements, comme quelque chose que nous sommes obligés de faire. À son meilleur, la responsabilité est un concept qui peut nous aider à réaliser les normes d'excellence les plus élevées que nous nous efforçons d'atteindre quotidiennement.». Le Secrétaire général signe des «contrats» annuels avec les hauts fonctionnaires (chefs de département et de bureau, chefs de missions de maintien de la paix et représentants spéciaux du Secrétaire général) qui énoncent les objectifs et les résultats attendus. Ces contrats de mission fixent des objectifs et les résultats à atteindre en matière de programmes et de gestion, et comprennent un tableau de bord de la gestion des ressources humaines. Le contrat de mission de chaque haut fonctionnaire fixe les objectifs clefs liés au mandat spécifique du département concerné, et veille à ce qu'ils soient alignés sur les objectifs énoncés dans les documents budgétaires. Un conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires examine les contrats chaque année et fait rapport au Secrétaire général. Une lettre est adressée aux hauts fonctionnaires qui indique les points forts et les carences de leur comportement et chacun d'eux élabore un plan d'action pour remédier à ces dernières. Ce mécanisme contribue aussi à la diffusion des connaissances au sein de l'organisation en ce qu'il permet de communiquer les idées novatrices et créatives aux autres hauts fonctionnaires. **Il s'agit d'une bonne pratique du système des Nations Unies. Pour mettre la barre encore plus haut, l'Inspecteur suggère que le Comité d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires précise les mesures qui peuvent être prises en ce qui concerne les hauts fonctionnaires dont la performance continue d'être insuffisante (comme celle de tout fonctionnaire) par rapport aux objectifs fixés.**

***Condition 15*: Les recommandations figurant dans les audits et évaluations internes et celles des organes de contrôle sont suivies et mises en œuvre et, si elles ne le sont pas, les raisons en sont indiquées clairement.**

Outils:

a) Politique de communication de l'information;

b) Rapports sur la mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle externe et interne;

c) Suivi des recommandations des audits et organes de contrôle interne et externe et de celles des évaluations indépendantes et auto-évaluations.

125. Au sein du système des Nations Unies, ce sont généralement les mécanismes de contrôle interne qui sont chargés au premier chef d'évaluer le respect des règlements, l'efficacité des processus et des opérations et la performance des unités administratives, départements et programmes. Dans son rapport de 2010 intitulé «La fonction d'audit dans le système des Nations Unies»[83], le CCI a identifié:

> «Les principaux défis/problèmes que rencontrent les responsables **de l'audit/du contrôle interne** tels que: le suivi et l'application des recommandations d'audit; les ressources; l'audit d'"Une ONU"; la coordination avec d'autres organes de contrôle; et l'indépendance. D'autres problèmes concernent l'autorité, la centralisation/décentralisation, la structure, la planification, la communication d'informations et l'évaluation de la qualité de l'activité d'audit interne et de la

[82] Lors de la cérémonie de signature des contrats de mission des hauts fonctionnaires, en 2011.
[83] La fonction d'audit dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2010/5).

performance et de la compétence des auditeurs internes. D'autres défis tiennent à l'absence de responsabilité et de sanctions contre les responsables de la non-application des recommandations[84].».

126. Des problèmes similaires à ceux relevés dans ce rapport sur la fonction d'audit du CCI ont été recensés, en particulier dans le domaine du suivi et de la mise en œuvre des recommandations d'audit. Il a été demandé aux organisations si elles disposaient d'un mécanisme leur permettant de suivre la mise en œuvre des recommandations et de consigner pourquoi une recommandation n'était pas acceptée ou approuvée et, pour aller encore plus loin, si la mise en œuvre des recommandations était confiée à des individus nommément désignés appelés ultérieurement à en rendre compte. L'OACI, l'OIT, l'UIT, le PNUD, l'UNESCO, l'ONUDI, l'UNOPS et le PAM ont indiqué qu'ils disposaient d'un mécanisme permettant de lier les conclusions des organes de contrôle à la performance individuelle. Les hauts fonctionnaires de l'ONU ont indiqué qu'une proposition à cet effet figurerait dans le rapport sur la responsabilisation que le Secrétaire général présentera à la prochaine session de l'Assemblée générale. L'Inspecteur a été informé de divers mécanismes et systèmes en place et tient à mentionner les deux bonnes pratiques suivantes:

Bonnes pratiques:

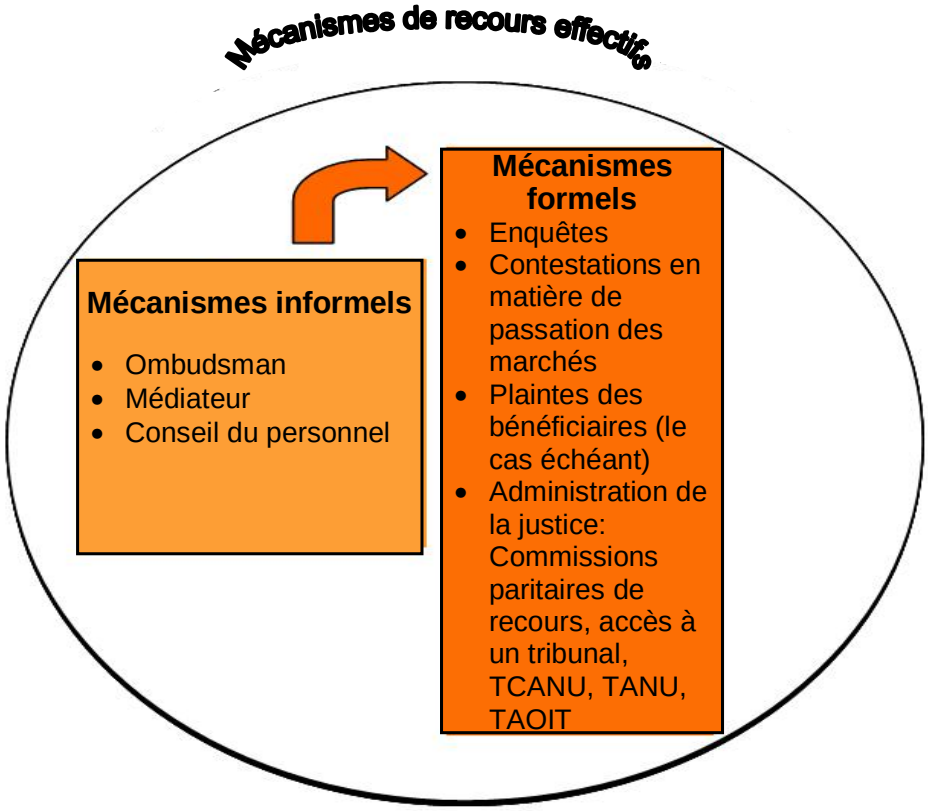
Organisation des Nations Unies: Bien que le Secrétariat l'ait informé qu'il était en train d'élaborer une proposition en vue de la soixante-septième session, l'Inspecteur constate que les contrats de mission des hauts fonctionnaires contiennent déjà des éléments permettant de lier les recommandations des organes de contrôle à la performance individuelle/des hauts fonctionnaires. Les contrats actuels comprennent parmi les objectifs la mise en œuvre des recommandations acceptées par l'Administration, et définissent des critères pour mesurer cette mise en œuvre. Les recommandations sont ensuite transmises par les hauts fonctionnaires du haut en bas de la chaîne hiérarchique, de telle manière qu'un fonctionnaire défini puisse être tenu responsable de leur mise en œuvre et avoir à en rendre compte.

PAM: Depuis 2010, l'unité administrative chargée d'analyser tous les rapports et recommandations des organes de contrôle fournit à tous les hauts fonctionnaires des informations chiffrées sur les recommandations auxquelles il n'a pas encore été donné suite, et leur adresse des rappels. Les supérieurs hiérarchiques peuvent alors tenir compte de ces recommandations et en confier la mise en œuvre à certains fonctionnaires et, lorsqu'ils évaluent le comportement professionnel de ces derniers, tenir compte de la mesure dans laquelle elles ont été appliquées. Ceci a permis d'instaurer une puissante culture de suivi en ce qui concerne les recommandations des audits internes. En 2010, 53 % des recommandations d'audit à risque moyen et 90 % des recommandations d'audit à haut risque ont été appliquées et des plans d'action détaillés pour suivre la mise en œuvre des recommandations à haut risque ont été élaborés.

[84] Ibid., Résumé.

C. Élément de responsabilisation: mécanismes de recours effectifs

Figure 5



127. La possibilité pour le personnel et les parties prenantes de faire valoir leurs griefs est un aspect critique de la responsabilisation. Il s'agit du mécanisme qui permet aux parties prenantes d'amener une organisation à rendre des comptes en contestant une décision, une mesure ou une politique et de recevoir une réponse adéquate à leurs recours. La transparence, les contrôles internes et le processus d'évaluation devraient réduire au minimum la nécessité de mécanismes de recours. Ces derniers doivent être considérés comme un dernier recours qui permet aux intéressés d'amener l'organisation à rendre des comptes et aux organisations de prendre conscience de l'existence d'un problème qui appelle une solution. Ils constituent l'élément réactif du dispositif de responsabilisation.

128. Du point de vue de la responsabilité, ce sont les fonctionnaires des organisations qui au premier chef forment des recours. L'accès à des mécanismes de recours indépendants, formels ou informels, à l'intérieur de l'organisation est un élément clef de la responsabilisation. Si les fonctionnaires estiment que les mécanismes de recours ne fonctionnent pas et ne sont pas assez indépendants, ils ne s'en serviront pas, pas plus qu'ils ne dénonceront les irrégularités, par crainte de représailles.

129. Pour d'autres organisations d'autres parties prenantes sont les bénéficiaires des activités de l'organisation. **D'excellents exemples de mécanismes de recours très bien conçus à l'usage des bénéficiaires ont été identifiés et sont décrits dans la présente section.**

130. Un mécanisme de recours efficace doit comprendre deux degrés:

a) Le premier degré est informel. Il est souvent mis en œuvre dans le cadre de mécanismes de médiation ou par un ombudsman. Ce degré est très important lorsqu'il est lié au dispositif de responsabilisation, car il peut contribuer activement à résoudre les conflits ou malentendus entre le personnel et l'encadrement. Il peut créer une culture de dialogue et prévenir l'apparition de problèmes potentiellement préjudiciables à l'organisation. Plus qu'au règlement des conflits, ce premier degré contribue fortement à leur prévention;

b) Le second degré repose sur la garantie d'une procédure régulière, l'accès à une représentation juridique, l'accès à un tribunal, le droit à un procès équitable, le droit de faire appel et plus généralement sur le système interne d'administration de la justice de l'organisation. Il comprend également le cadre réglementaire de l'organisation (circulaires, instructions administratives, notes de gestion, etc.) qui décrit de manière plus ou moins structurée les procédures applicables en la matière.

***Condition 16*: Les fonctionnaires ont accès à des mécanismes de recours non formels.**

Outils:

a) Les procédures de recours/contestations non formelles sont définies dans un document directif ou un manuel;

b) Il existe un médiateur ou un ombudsman.

131. S'agissant des procédures de recours non formelles, le CCI a relevé des niveaux de mise en œuvre très divers au sein du système des Nations Unies. Certaines organisations ne souhaitaient pas se doter de mécanismes de recours non formels, craignant une augmentation du nombre des affaires mineures. Elles ont aussi souligné que les services d'ombudsman et de médiation étaient très marqués culturellement (essentiellement anglo-saxons) et ne seraient donc pas applicables dans certains lieux d'affectation. De plus, à une époque de restrictions budgétaires, il est très difficile pour certaines organisations de planifier la mise en place d'un ombudsman ou médiateur.

132. Des représentants du personnel se sont aussi déclarés très réservés quant à l'opportunité de mettre de tels mécanismes en place. De leur point de vue, cela affaiblirait la position du personnel, qui aurait alors deux obstacles à franchir pour faire valoir ses griefs contre l'organisation. Ils craignent que les mécanismes informels ne servent à décourager les fonctionnaires de saisir les mécanismes formels.

133. Tout en reconnaissant ce qui précède, il est permis de penser qu'une fonction d'ombudsman ou de médiation fonctionnant correctement à l'intérieur d'une organisation contribuerait à régler des problèmes mineurs dans les relations entre l'Administration et le personnel. Certes, la sélection de l'ombudsman doit être très stricte et l'ombudsman doit être un exemple d'intégrité personnelle et d'indépendance. Le PAM et la Banque mondiale sont deux exemples méritant d'être mentionnés dans le présent rapport, puisque tous deux se sont dotés d'un mécanisme d'ombudsman et de médiation.

134. La Banque mondiale va encore plus loin car elle a créé un mécanisme, le «Compliance Advisor/Ombudsman» (CAO), pour répondre rapidement et efficacement aux plaintes de bénéficiaires. Ce mécanisme rend compte directement au Président et au Conseil d'administration du Groupe de la Banque mondiale. Le rapport annuel pour 2010[85] est très complet et examine chacune des plaintes de bénéficiaires dont le CAO a été saisi durant l'année et l'état de son traitement (évaluée, réglée, pendante ou transférée au service de contrôle de l'application des directives). **Cette pratique est un excellent exemple du**

[85] «The CAO at 10 − Annual Report FY 2010 and review FY 2000-10», Groupe de la Banque mondiale.

principe de transparence et elle contribue à responsabiliser davantage l'organisation vis-à-vis des bénéficiaires.

135. À l'Organisation des Nations Unies, des services d'ombudsman et de médiation sont déjà en place. Ces services sont à la disposition du personnel des Nations Unies dans le monde entier par le biais de représentations régionales[86]. Dans certaines régions, le personnel est toutefois obligé de se déplacer ou de solliciter les conseils de l'ombudsman par téléphone ou courrier électronique, ce qui n'est pas approprié s'agissant d'informations confidentielles ou personnelles. Comme l'atteste le rapport du Secrétaire général intitulé «Activités du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies» (A/65/303)[87], en particulier la dernière section de ce document, intitulée «Accroître crédibilité et confiance grâce aux succès», «[l]es membres du personnel auront plus de chances de soulever sans gêne des problèmes délicats risquant d'être graves lorsqu'ils ont affaire à quelqu'un qu'il connaisse directement, et non pas à une voix anonyme à l'autre bout du fil, ou pire à une communication par courrier électronique. Le Bureau gagnerait en crédibilité s'il démontrait ce niveau d'engagement en faveur du personnel, en aidant à résoudre les problèmes qui surviennent sur le lieu de travail.».

136. À la lumière du récent «Rapport du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies», le personnel et l'Administration des fonds et programmes participants (le PNUD et les fonds associés, le FNUAP, l'UNICEF et l'UNOPS) sont encouragés à contacter ce bureau, car il constitue une ressource précieuse pour accompagner les processus de gestion du changement. Selon ce même rapport, il est décevant que l'Ombudsman continue à «recevoir des informations de visiteurs de toutes les organisations suggérant que certains cadres très haut placé persistent à dissuader leurs employés de contacter les ombudsmans et vont jusqu'à les menacer de représailles s'ils le font»[88].

137. Ce type de représailles directes et indirectes semble être pris non seulement dans le cas des dénonciations d'irrégularités comme déjà indiqué dans le présent rapport, mais aussi dans certaines affaires mineures de mauvaises relations entre l'encadrement et le personnel. Dans un cas porté à la connaissance de l'Inspecteur, des fonctionnaires ont même utilisé de fausses identités pour contacter l'Ombudsman parce qu'ils avaient peur des représailles. **Pour l'Inspecteur, ceci est un exemple de confusion entre le rôle de l'ombudsman et celui du bureau de déontologie. C'est ce dernier qui est chargé de protéger les fonctionnaires contre les représailles[89].**

138. Les fonctions d'ombudsman, de médiation et de déontologie sont tout à fait nouvelles au sein du système des Nations Unies et il faudra un certain temps pour qu'elles deviennent des éléments reconnus du dispositif de responsabilisation. Il est donc d'autant plus vital que toutes les organisations participantes en assurent la promotion et leur donnent davantage de visibilité en définissant clairement leurs rôles et attributions et en faisant connaître leur existence notamment dans le cadre d'assemblées générales ou au moyen de prospectus d'information[90].

[86] http://www.un.org/fr/ombudsman/contact.shtml.

[87] http://undocs.org/A/65/303.

[88] «Rapport du Bureau de l'Ombudsman pour les fonds et programmes des Nations Unies» pour 2010.

[89] L'Inspecteur souhaite souligner que certaines organisations qui préfèrent rester anonymes dans le présent rapport ont indiqué que la crainte des représailles était en fait une réalité.

[90] Le PAM, par exemple, a publié un très bref dépliant décrivant la différence entre médiation et ombudsman. L'OIT, qui avait créé un bureau de déontologie et un Bureau du médiateur, a publié des documents intitulés «Principes de conduite pour le personnel du Bureau international du Travail» et «Le Bureau du responsable des questions d'éthique − Introduction».

***Condition 17*: Les fonctionnaires, les consultants, les non-fonctionnaires, les parties prenantes/bénéficiaires et les fournisseurs ont accès à des mécanismes formels de recours et les organisations ont des mécanismes pour répondre à ces recours.**

Outils:

a) Service téléphonique d'urgence, formulaires de plainte, etc., à l'intention du personnel et des acteurs extérieurs;

b) Mécanismes de recours: Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou Tribunal administratif de l'OIT;

c) Contestations en matière de passation des marchés.

139. Les fonctionnaires des organismes des Nations Unies qui remarquent des carences dans les contrôles internes sont obligés de les signaler, de même que les fautes. Les audits et inspections peuvent également mettre en lumière des allégations de faute. L'instance devant laquelle les fonctionnaires portent ces allégations varie d'une organisation à l'autre et dépend du type d'allégation qui est formulée. Nombre des personnes interrogées ont déclaré que dans les cas de fraude et d'irrégularités financières, c'est la fonction d'enquête formelle (lorsqu'elle existe) qui intervient. En cas de harcèlement et harcèlement sexuel, ce sont des groupes de pairs ou des organes relevant de la direction des ressources humaines qui sont saisis. Les allégations de représailles formulées par les personnes ayant dénoncé des irrégularités relèvent du bureau de la déontologie. La plupart des grands organismes des Nations Unies possèdent une fonction d'enquête (FAO, AIEA, OIT, ONU, PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF[91], ONUDI, HCR, UNOPS, UNRWA, OMS, PAM et OMPI) avec des écarts considérables dans le nombre des enquêteurs, qui va de 1 (OIT, UNESCO, OMPI, ONUDI, AIEA et UNRWA) à 93 administrateurs chargés des enquêtes à l'Organisation des Nations Unies. Il convient de mentionner que le CCI, seul organe indépendant de contrôle externe du système des Nations Unies, s'est vu conférer une fonction d'enquête[92]. Du point de vue de la responsabilisation, il est important que la cohérence dans les enquêtes soit établie au sein des organisations pour renforcer les pouvoirs et la capacité d'enquête et faire en sorte que les fonctionnaires faisant l'objet d'une enquête bénéficient des garanties d'une procédure régulière. Cela renforce également la crédibilité des enquêtes, laquelle a un impact direct sur la culture de responsabilité. La fonction d'enquête fait l'objet d'une autre étude du CCI.

140. Les fonctionnaires qui estiment qu'ils ont été injustement ou irrégulièrement traités, contestent l'appréciation de leur comportement professionnel, ou ont fait l'objet de mesures disciplinaires ou administratives doivent avoir accès non seulement aux mécanismes informels susmentionnés de règlement des différends mais également à des mécanismes formels. Les organismes des Nations Unies relèvent soit du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, soit du Tribunal administratif de l'OIT. Les fonctionnaires suivent des procédures établies pour saisir l'un ou l'autre de ces tribunaux. Les fonctions et organisations relevant de la compétence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies[93] ont accès à une seconde instance, à savoir le Tribunal d'appel des

[91] À l'UNICEF, le Groupe des enquêtes est chargé de toutes les enquêtes internes, y compris dans les cas de harcèlement et de harcèlement sexuel.

[92] Chap. 4 du Statut du CCI.

[93] Secrétariat des Nations Unies de missions de maintien de la paix et missions politiques de l'ONU, bureaux de l'ONU hors Siège, commissions régionales de l'ONU, tribunaux pénaux internationaux, fonds, programmes et autres entités des Nations Unies: Centre international de calcul (CIC), Centre du commerce international (ITC), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Secrétariat de la Convention sur les droits des personnes handicapées, Secrétariat

Nations Unies. Il est pratiquement impossible pour les fonctionnaires et organisations relevant de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT de faire appel des jugements de celui-ci et il convient de noter[94] qu'ils ne peuvent être révisés que dans des circonstances exceptionnelles. La compétence *rationae personae* de ces tribunaux est limitée aux fonctionnaires et à ceux qui ont un lien contractuel avec l'organisation si leur contrat contient une clause à cet effet et n'en relève pas les volontaires, les stagiaires et, dans certains cas, les vacataires si leur contrat ne le prévoit pas.

141. S'agissant des différends relatifs à la passation des marchés, plusieurs organisations (ONU, PNUD, UNOPS, HCR, UNICEF, ONUDI et UNRWA) ont établi des mécanismes de recours en la matière. Ils permettent aux fournisseurs auxquels un contrat n'a pas été attribué de contester la décision. La note du CCI sur la passation des marchés indique que «… la plupart des organismes des Nations Unies n'ont pas de mécanismes formels permettant aux fournisseurs de contester leurs décisions en matière de passation des marchés ... en l'absence de tels mécanismes, les organisations risquent d'être perçues comme partiales, réagissant aux plaintes ... en fonction de celui dont elles émanent»[95]. Il est important pour la transparence que les organisations, en particulier celles qui passent de nombreux marchés, établissent un mécanisme formel permettant aux fournisseurs de contester les décisions en la matière.

142. Peu d'organisations ont une politique et un mécanisme permettant expressément aux bénéficiaires/parties prenantes de formuler des plaintes contre l'organisation. De nombreuses organisations ont bien un service de téléassistance (téléphone, télécopie ou courrier électronique) préservant l'anonymat accessible à partir de leur site Web. Toutefois, l'Inspecteur estime que cette méthode risque de ne pas atteindre un grand nombre de bénéficiaires qui peuvent ne pas avoir accès à Internet. **Dans ce domaine, la BID, le HCR et la Banque mondiale ont mis en œuvre une bonne pratique consistant à se doter d'un mécanisme permettant aux bénéficiaires/parties prenantes de formuler des plaintes.**

143. Le HCR a placé la responsabilité vis-à-vis des personnes protégées et des personnes relevant de sa compétence au cœur de son dispositif de responsabilisation. Il a ainsi fait en sorte que les bénéficiaires (et les personnes concernées) aient également accès aux procédures permettant de formuler des plaintes et des griefs. Sur les 814 plaintes reçues par

---

de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CLD), Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, École des cadres du système des Nations Unies, Université des Nations Unies (UNU), Volontaires des Nations Unies (VNU), Programme alimentaire mondial (PAM) (personnel local administré par le PNUD), ONU-Femmes.

[94] Ni le Statut ni le Règlement ne prévoient de recours contre ces jugements: aux termes de l'article VI 1) du Statut, ils sont «définitifs et sans appel». Ils ont donc pour les parties l'autorité de la chose jugée. Le Tribunal a néanmoins un pouvoir de révision limité défini par sa jurisprudence. Comme la révision est un processus tout à fait exceptionnel, le Tribunal n'exerce ce pouvoir que dans des circonstances étroitement définies. Voir http://www.ilo.org/public/english/tribunal/advice/index.htm.

[95] Réforme de la passation des marchés dans le système des Nations Unies (JIU/NOTE/2011/1), section consacrée à la déontologie et au mécanisme de contestation par les fournisseurs des décisions en matière de passation des marchés.

le Bureau de l'Inspecteur général du HCR en 2009-2010, 504 émanaient de réfugiés et d'autres personnes protégées[96]. L'Inspecteur général attribue l'augmentation du nombre de plaintes à l'introduction d'un mécanisme de plainte en ligne. Les fonctionnaires du HCR ont indiqué que le nombre de plaintes émanant de réfugiés continuait de croître. Des représentants du HCR ont informé l'Inspecteur que le Haut-Commissariat était en train d'élaborer un système qui lui permettrait d'informer les réfugiés de la manière dont leurs plaintes ont été instruites et du résultat auquel elles ont abouti. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est en train d'expérimenter en Haïti un mécanisme de plaintes pour les bénéficiaires, le but étant de l'étendre à ses opérations dans le monde entier.

144. **La Banque mondiale a en 1993 mis en place un Panel d'inspection chargé de recevoir les plaintes** de personnes et communautés qui estiment qu'elles sont affectées par des projets de la Banque mondiale ou qui sont préoccupées par des activités de celle-ci. Le Panel effectue alors une médiation ou un règlement de ces plaintes. **L'Inspecteur apprécie tout particulièrement la brochure d'information établie par la Banque mondiale dans 12 langues et distribuée au sein des communautés où sont exécutés les projets qu'elle finance. Il s'agit là d'une pratique optimale tenant compte du fait que tous les bénéficiaires n'ont pas accès à Internet pour être informés de l'existence de ce mécanisme et pour lui adresser leurs plaintes.** Il est intéressant de noter que lorsqu'elle a évalué l'action de son Panel d'inspection, la Banque mondiale a relevé que l'introduction de ce mécanisme avait non seulement permis aux individus affectés de faire entendre leurs voix mais avait aussi amené le personnel de la Banque «à se concentrer davantage sur la bonne application des politiques et procédures de la Banque, sur la supervision, et sur la manière dont les activités sont exécutées...»[97]. Ceci semble montrer qu'avoir à rendre des comptes au monde extérieur responsabilise le personnel. **La Banque mondiale donne l'un des exemples de responsabilisation les plus éloquents et les diverses banques multilatérales de développement se sont maintenant dotées de mécanismes similaires.**

145. **La Banque interaméricaine de développement (BID) a en février 2010 créé un Mécanisme indépendant de consultation et d'enquête (MICE)**, son Conseil d'administration ayant demandé la mise en place d'**un mécanisme renforcé tenant compte des enseignements tirés** des plaintes reçues et s'inspirant des mécanismes de responsabilisation d'autres institutions. **Le MICE est une instance indépendante qui reçoit et examine les plaintes des communautés ou individus alléguant qu'ils sont ou risquent d'être négativement affectés par des activités financées par la BID**. Le MICE traduit l'engagement de l'institution en faveur de la responsabilité, de la transparence et de l'efficacité. Démontrant son attachement à la transparence, **la BID va plus loin et publie les plaintes reçues (sous forme résumée et en protégeant l'anonymat de leur auteur si celui-ci le demande) et la suite que l'organisation y a donnée[98] sur son site Web.**

146. **L'Inspecteur estime que les exemples présentés constituent des pratiques exceptionnellement bonnes de promotion de la transparence et de responsabilisation au sein de l'organisation, non seulement pour les partenaires traditionnels mais aussi pour les bénéficiaires. L'Inspecteur est conscient des implications de tels mécanismes et mesures du point de vue du coût et des ressources mais il recommande aux organisations ayant des bénéficiaires directs d'ouvrir leurs lignes de communication à ceux-ci et de leur permettre de formuler des plaintes dans un véritable esprit de responsabilité et de transparence.**

[96] Rapport sur les activités du Bureau de l'Inspecteur général, rapport établi par l'Inspecteur général (A/AC.96/1089), 27 juillet 2010.

[97] 15 bougies et toujours la flamme, p. 110, Panel d'inspection de la Banque mondiale, 2009.

[98] Voir http://www.iadb.org/en/mici/registry-of-cases,1805.html pour un registre des affaires et de leur état.

IV. Conclusions: Forces, faiblesses et mesures à prendre

147. La présente étude a permis de constater que la plupart des organisations possèdent nombre des éléments d'un système d'application du principe de responsabilité. L'Inspecteur estime que d'énormes progrès ont été accomplis au cours des dernières années et il félicite les organisations qui ont activement promu la responsabilisation en élaborant des dispositifs et des politiques et directives internes.

148. À l'échelle du système, à l'instar des forces des faiblesses relevées dans les sept dispositifs de responsabilisation recensés dans le présent rapport, le système dans son ensemble a manifesté sa force dans le domaine des contrôles internes, comme l'environnement de contrôle et la supervision. Bien que toutes les organisations n'aient pas de dispositif formel de contrôle interne[99], la plupart d'entre elles sont dotées des éléments de base des contrôles internes. Des progrès ont été réalisés mais on peut faire davantage dans le domaine de l'évaluation des risques et de l'information et de la communication, en particulier dans le domaine de la communication interne et externe et des plaintes et réponses à celles-ci, spécialement de caractère officiel.

149. Les activités de contrôle, s'agissant en particulier de l'alignement entre les délégations de pouvoirs et les responsabilités de gestion, peuvent encore être améliorées dans l'ensemble du système. Aux fins de la responsabilisation, il faut d'abord attribuer aux fonctionnaires une responsabilité, le pouvoir d'exécuter les tâches qui lui sont assignées et finalement pouvoir lui demander des comptes. **Si elles ne sont pas alignées, comme l'a relevé l'Inspecteur dans le présent rapport, il y a incohérence et confusion, ce qui entraîne une dilution des responsabilités.** Ceci constitue une faiblesse en particulier dans les organisations ayant de nombreuses activités sur le terrain ou une structure décentralisée, et dans lesquelles les délégations de pouvoirs peuvent varier selon les domaines d'activité. Les ressources continuent d'être une contrainte pour le système s'agissant de mettre en place ces mesures de responsabilisation. L'Inspecteur est aussi conscient que la culture d'une organisation ne peut être modifiée d'un jour à l'autre. En l'absence de mesures cohérentes en matière de discipline et de motivation, y compris des récompenses, les organisations tablent actuellement sur l'intégrité personnelle et le sens de l'éthique des fonctionnaires pour assurer le respect de leurs règlements et règles en matière de contrôle interne. La culture de la responsabilité commence par la formation et l'appropriation mais elle ne peut être rigoureuse que si les cadres donnent le ton au sommet, et donnent l'exemple en rendant eux-mêmes des comptes.

150. **L'Inspecteur est encouragé d'apprendre que, en dépit de l'insuffisance des ressources, les organisations ont pris des mesures novatrices et créatives pour motiver leur personnel et montrer qu'elles sont résolues à instituer une culture de la responsabilité. L'Inspecteur reconnaît ces efforts et les appuie.**

151. Avec les ressources limitées dont disposait l'équipe du CCI, celle-ci a pu recenser 2 piliers, 5 principes et 17 conditions permettant de mesurer la force de l'obligation de rendre compte au sein d'une organisation et les normes minimales auxquelles doit satisfaire un dispositif de responsabilisation. L'évaluation a aussi identifié des outils permettant de

[99] Le questionnaire adressé par la FAO à 23 représentants des services de vérification interne (16 ont répondu) a permis de constater que 5 organisations s'étaient pleinement dotées d'un dispositif formel de contrôle interne, 5 étaient en train de le faire et 6 n'avaient pas encore de plan s'agissant d'instituer un tel mécanisme. Tous les organismes s'étant dotés d'un dispositif formel suivent le cadre du COSO. Présentation de la FAO à la quarante-deuxième réunion plénière des représentants des services de vérification interne (22 septembre 2011). Le Directeur exécutif du PAM a officiellement publié une circulaire relative au Dispositif de contrôle interne.

mettre les normes en œuvre. L'Inspecteur espère que cela facilitera la tâche des organisations en train d'élaborer un dispositif de responsabilisation et celles qui actualisent leur dispositif existant.

152. L'Inspecteur rappelle que pour faire passer la responsabilité de la théorie à la pratique, la culture de la responsabilité et l'attachement à la transparence doivent être solides. Dans le cadre de la présente étude, le CCI était chargé de procéder à une analyse comparative des dispositifs/éléments de responsabilisation et il n'a pu, faute de ressources et de temps, étudier en détail les données empiriques. L'Inspecteur estime que, pour mesurer l'état exact de la responsabilisation à l'intérieur d'une organisation, il faudrait procéder à une évaluation en profondeur de l'efficacité du dispositif de responsabilisation en mesurant dans quelle mesure les normes/conditions sont observées. Les perceptions constituant une part non négligeable d'une culture de la responsabilité, cette évaluation devrait s'accompagner d'enquêtes approfondies auprès du personnel et de l'encadrement. Étant donné le scepticisme qui prévaut et le fait que nombre d'organisations n'ont jamais évalué leur dispositif de responsabilisation, en particulier parce que ceux-ci sont trop nouveaux, et même si certains éléments comme les contrôles internes sont régulièrement examinés dans le cadre d'audits externes, l'Inspecteur recommande que l'on procède au cours des deux ou trois prochaines années s'agissant des organisations ayant déjà un dispositif de responsabilisation et dans un délai d'au moins cinq à six ans s'agissant de celles qui n'en sont pas dotées à une évaluation de la maturité de ces dispositifs. Ces évaluations devraient être menées par chaque organisation et faire l'objet d'un rapport à leurs organes délibérants en tant que première étape de l'harmonisation des dispositifs dans le cadre du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat.

La mise en œuvre de la recommandation suivante renforcera la coordination et la coopération entre les organismes des Nations Unies.

Recommandation 7

L'Assemblée générale et les autres organes délibérants devraient prier les chefs de secrétariat d'évaluer la mise en œuvre de leur dispositif/système d'application du principe de responsabilité et de leur présenter un rapport pour examen en 2015.

Annexes

Annexe I

Définitions de la responsabilité (*accountability*) tirées des dispositifs de responsabilisation des organisations

CFPI	**Cadre de gestion des ressources humaines, définition de l'expression «sens des responsabilités» (août 2001, p. 20)**: «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.».
FNUAP	**Cadre de responsabilisation du FNUAP (DP/FPA/2007/20, par. 3)**: «Rendre compte correspond à l'exigence que les organismes de service public et les personnes qui les composent rendent compte et répondent de leurs décisions et de leurs actes, en ce qui concerne y compris leur gestion des fonds publics qui leur sont confiés, leur loyauté et tous les aspects de leur performance, conformément aux règles et normes établies, la communication transparente et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions remplies et aux objectifs fixés. En d'autres termes, cela veut dire que ceux qui sont chargés des programmes, des activités et des orientations du FNUAP sont tenus comptables de leur gestion efficace et efficiente.».
OIT	**Il est indiqué, au paragraphe 9 de l'IGDS n° 195, que le dispositif de responsabilisation de l'OIT repose sur les principes fondamentaux qui inspirent toutes les politiques en la matière**, «à savoir la clarté des responsabilités, l'alignement de la responsabilité sur les objectifs de l'organisation, la délégation de pouvoirs, les considérations coûts-avantages, l'évaluation de la performance et des rapports en la matière, et les normes les plus élevées d'intégrité et de déontologie.».
OMS	Pas de définition claire de la responsabilité.
Organisation des Nations Unies	**a) Définition proposée par le Secrétaire général (A/64/640)**: «Le principe de responsabilité est le principe selon lequel l'Organisation et ses fonctionnaires doivent répondre, sous réserve des contraintes extérieures et de la disponibilité des ressources nécessaires, de l'obtention de résultats précis, attendus d'eux après que la responsabilité leur en a été confiée sans ambiguïté et selon des modalités transparentes. Il s'agit d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats fixés par les mandats, de rendre compte avec objectivité et exactitude des résultats de l'action, de gérer des fonds et de se conformer à tous égards aux règles, règlements et normes, et cela suppose aussi l'existence d'un système de récompenses et de sanctions bien défini.».

	b) Dans sa résolution A/RES/64/259, l'Assemblée générale décide de retenir comme définition du principe de responsabilité: «Le principe de responsabilité est le principe selon lequel le Secrétariat et ses fonctionnaires doivent répondre de toutes les décisions et mesures prises et du respect de leurs engagements, sans réserve ni exception. Il s'agit notamment d'atteindre les objectifs et de produire des résultats de haute qualité, dans les délais fixés et de manière économique, dans le cadre de la mise en œuvre intégrale de toutes les activités prescrites au Secrétariat par les organes intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies ou par les organes subsidiaires dont ils se sont dotés et dans le respect de toutes les résolutions, de toutes les règles, de tous les règlements et de toutes les normes déontologiques; de faire rapport avec honnêteté, objectivité, exactitude et ponctualité des résultats obtenus; et de gérer les fonds et autres ressources de manière responsable. Tous les aspects de la performance sont visés, notamment l'existence d'un système clairement défini de récompenses et de sanctions; il est dûment tenu compte de l'importance du rôle des organes de contrôle, et les recommandations acceptées sont pleinement respectées.».
PNUD	«Par redevabilité, on entend l'obligation de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites et de rendre compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions prescrites et aux plans.» **DP/2008/16/Rev.1. Système de redevabilité du Programme des Nations Unies pour le développement. Cadre de redevabilité et politique de surveillance**[100].
UNICEF	**Rapport sur le système de redevabilité de l'UNICEF (E/ICEF/2009/15, par. 2)**: «a) Redevabilité: Par redevabilité, on entend l'obligation de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites et qu'il a été rendu compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus.».
UNOPS	**DP/2008/55 par. 16**: «b) Par redevabilité, on entend l'obligation: i) de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites; et ii) de rendre compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions exercées et aux objectifs fixés.».

[100] Le cadre indique que le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS sont convenus d'harmoniser les définitions en se référant à des sources faisant autorité et que les définitions clefs, notamment celle de la redevabilité, doivent être harmonisées avec le FNUAP et l'UNOPS conformément à la demande du Conseil d'administration. DP/2008/16/Rev.1, par. 2 et 3. Or, comme on le voit ci-dessus, le FNUAP n'utilise pas la définition harmonisée de la redevabilité.

Annexe II

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI −JIU/REP/2011/5

			Nations Unies, fonds et programmes													*Institutions spécialisées et AIEA*												
		Effet prévu	*Nations Unies**	*CNUCED*	*UNODC*	*PNUE*	*ONU-Habitat*	*HCR*	*UNRWA*	*PNUD*	*FNUAP*	*UNICEF*	*PAM*	*UNOPS*	*ONUSIDA*	*OIT*	*FAO*	*UNESCO*	*OACI*	*OMS*	*UPU*	*UIT*	*OMM*	*OMI*	*OMPI*	*ONUDI*	*OMT*	*AIEA*
Rapport	**Pour suite à donner**		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Pour information		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recommandation 1		**a**											E		E		E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2		**f**	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 3		**d**	E	E	E	E	E	E	E		E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 4		**d**									E			E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 5		**b**	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 6		**b/o**	E	E	E		E	E	E		E				E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 7		**c**	L																									

Légende: **L**: Recommandation adressée à l'organe délibérant

E: Recommandation adressée au chef de secrétariat

: Recommandation n'appelant pas de mesures de la part de cette organisation

Effet prévu: a: transparence accrue **b:** diffusion des meilleures pratiques **c:** renforcement de la coordination et de la coopération **d:** renforcement des contrôles et de la conformité **e:** gains d'efficacité **f:** économies substantielles **g:** gains d'efficience **o:** autres

* Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'UNODC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.