



Assemblée générale

Distr. générale
3 août 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Points 61 et 125 de l'ordre du jour provisoire*

Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions

Gestion des ressources humaines

Obligations liées aux responsabilités

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

En 1994, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport (A/C.5/49/1) dans lequel il définissait les principes et les premiers éléments d'une réforme complète du système de responsabilisation. Depuis, les mesures présentées ont été appliquées et, le cas échéant, ajustées et améliorées. Plus récemment, le Secrétaire général a lancé une série de mesures de réforme fondées sur le principe selon lequel il est indispensable, pour mieux réaliser les objectifs des programmes et pour renforcer la gestion des ressources humaines et financières, de donner à l'encadrement de plus grandes responsabilités et un plus grand pouvoir de décision. D'autres mesures ont été prises afin de veiller à ce que cela s'accompagne d'un renforcement correspondant des obligations liées aux responsabilités.

On trouvera dans le présent rapport une analyse de l'articulation entre responsabilités, pouvoir et obligation de rendre des comptes, ainsi qu'une présentation des éléments constitutifs d'un système de responsabilisation intégré et efficace. On y trouvera aussi un exposé des progrès accomplis depuis le rapport de 1994 du Secrétaire général, des modifications apportées récemment, pour les améliorer ou les compléter, aux mécanismes de responsabilisation qui existent déjà et des modifications de

* A/55/150.

** La présentation du présent rapport a été retardée du fait qu'il a fallu procéder à de nombreuses consultations avec différents bureaux avant d'y mettre la dernière main; on a aussi voulu qu'y figurent comme il convient les résultats des consultations du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel. D'autre part, il a fallu attendre que soit terminé le rapport du Secrétaire général sur la gestion des ressources humaines (A/55/253), en raison du grand nombre de renvois à ce document.

la culture institutionnelle de l'Organisation, sur le plan des politiques et de la gestion, qui permettront une mise en œuvre efficace du système général de responsabilisation qui est maintenant en place.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Un système général de responsabilisation	3–6	3
III. Responsabilité et pouvoir	7–22	4
A. Des responsabilités clairement définies	7–15	4
B. Exercice du pouvoir	16–22	5
IV. Mécanismes de responsabilisation	23–43	7
A. Supervision et appréciation du comportement professionnel	25–29	7
B. Suivi	30–38	8
C. Administration de la justice	39	9
D. Contrôle	40	10
E. Groupe du suivi des responsabilités	41–43	10
V. Conclusions et recommandations	44–48	10
Annexes		
I. Les quatre étapes de la responsabilisation		12
II. Structure de la responsabilisation		14

I. Introduction

1. Le programme de réformes du Secrétaire général, que celui-ci a présenté dans son rapport intitulé « Renover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950), est fondé sur le principe selon lequel il est indispensable, pour mieux réaliser les objectifs des programmes et pour renforcer la gestion des ressources humaines et financières, de donner à l'encadrement de plus grandes responsabilités et un plus grand pouvoir de décision – mais il faut que cela s'accompagne d'un renforcement correspondant des obligations liées auxdites responsabilités. Le système de responsabilisation est donc un des éléments pivots de la stratégie de réforme du Secrétaire général.

2. Comme on l'a vu dans le rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale en 1994 (A/C.5/49/1), les responsabilités, le pouvoir et les obligations qui y sont liées sont des éléments qui se retrouvent à chaque maillon de la chaîne hiérarchique qui descend du Secrétaire général jusqu'au simple fonctionnaire en passant par tous les niveaux de l'encadrement. Le présent rapport complète le premier : il présente la manière dont des mesures ont été prises pour renforcer le système de responsabilisation en se fondant sur les principes et le modèle précédemment définis, afin de faire en sorte que chefs et subordonnés soient tenus responsables de la façon dont ils exercent leur pouvoir de décision. Il apporte aussi une réponse à la résolution 53/221 de l'Assemblée générale en date du 7 avril 1999, en passant en revue les mécanismes de responsabilisation et les procédures indispensables de suivi et de contrôle, ainsi que l'action de formation qui a été mise en place. Il convient de noter à cet égard que le détail des mécanismes de responsabilisation a été présenté dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253).

II. Un système général de responsabilisation

3. Un système général de responsabilisation repose sur les principes suivants : les responsabilités doivent être clairement définies; les chefs et leurs subordonnés doivent disposer des moyens, des compétences et du pouvoir nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives; les obligations liées aux responsa-

bilités doivent être établies à tous les niveaux de la hiérarchie au moyen de mécanismes appropriés.

4. L'Organisation dispose déjà de différents moyens de responsabiliser les fonctionnaires :

a) Des textes, qu'ils aient force obligatoire ou qu'il s'agisse de simples directives, qui définissent les politiques de l'Organisation, ses missions et ses valeurs, et où sont énoncés les dispositions arrêtées par les organes délibérants, les règles et les règlements;

b) Des processus, qui régissent la façon dont le travail est accompli et les ressources sont réparties et déployées ainsi que l'utilisation des ressources humaines et financières de l'Organisation;

c) Le système de notation des fonctionnaires (PAS), mécanisme qui sert, pour tous les fonctionnaires et à tous les niveaux, à fixer les objectifs, à organiser le travail et à rendre compte des réalisations;

d) Un système interne d'administration de la justice, auquel les fonctionnaires peuvent s'adresser pour demander réparation s'ils s'estiment lésés par une mesure administrative;

e) Des systèmes et des organes internes et externes de contrôle, grâce auxquels les activités de l'Organisation sont surveillées et font éventuellement l'objet d'enquêtes.

5. Le rapport de 1994 faisait ressortir certaines préoccupations et indiquait les mesures qu'on prenait pour s'y attaquer. Depuis, on n'a cessé de s'employer à appliquer ces mesures et à les ajuster. Quelle qu'ait été leur importance, il a fallu en prendre d'autres, car l'Organisation évolue d'un système de gestion centralisé, au niveau de la prise de décisions, vers une situation où les décisions d'un responsable concernant son personnel n'ont plus besoin, dans la plupart des cas, d'être examinées et approuvées par une autorité centrale. Il a donc fallu prendre des mesures supplémentaires en matière de responsabilisation, qui peuvent se résumer comme suit :

a) Mise en place d'un régime de suivi du comportement professionnel pour les chefs de département, axé sur l'établissement d'objectifs concernant leur programme et leur gestion, sur le respect de certaines normes de comportement et sur l'établissement d'un bilan des réalisations;

b) Renforcement du contrôle exercé par le Département de la gestion et le Bureau des services de contrôle interne;

c) Mise en place d'un Groupe du suivi des responsabilités, chargé de donner des avis au Secrétaire général sur les questions relatives à la responsabilisation, en se plaçant dans une perspective systémique.

6. De nouvelles consultations, plus poussées, ont été menées avec le personnel sur la question de la responsabilisation. Le Secrétaire général pense pouvoir affirmer que les principes sur lesquels doit reposer un système de responsabilisation ont été cernés, et que les mesures prises depuis 1994, jointes aux mécanismes les plus récents auxquels on s'est référé plus haut, répondent à ces principes et constituent un système général de responsabilisation.

III. Responsabilité et pouvoir

A. Des responsabilités clairement définies

Cadre réglementaire et organisationnel

7. Pour que le système de responsabilisation fonctionne bien, il faut que le cadre organisationnel soit bien compris et accepté. À l'ONU, les textes qui définissent celui-ci vont de la Charte aux textes réglementaires, en passant par les textes administratifs. Afin de préciser les rôles et les fonctions et les chaînes hiérarchiques, le Secrétaire général a publié une série de bulletins définissant les fonctions du Secrétariat, sa structure générale, les principaux mécanismes de coordination, les fonctions des chefs de département et des responsables opérationnels et le rôle des services administratifs et des unités administratives. Une circulaire a été publiée pour chacune de ces dernières, définissant ses activités et son organisation, les responsabilités de son chef et les fonctions et responsabilités de ses responsables opérationnels et de ses sous-unités. On y trouve aussi définies les chaînes hiérarchiques qui relient le chef de département et chacun des dirigeants de l'unité au Secrétaire général.

8. Un des éléments capitaux de la définition des attributions et des responsabilités d'un fonctionnaire est celui qui concerne la conduite de l'intéressé. Après que l'Assemblée générale eut examiné un Code de conduite proposé par le Secrétaire général, des modifications ont été apportées aux chapitres premiers du Statut du personnel et du Règlement du personnel, afin d'être sûr

que leurs dispositions soient formulées clairement et sans ambiguïté et tiennent compte de la situation et des besoins présents. Le Statut et le Règlement révisés sont entrés en vigueur le 1er janvier 1999. Tous les fonctionnaires ont reçu un exemplaire d'un document intitulé « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » (ST/SGB/1998/19), qui contenait le texte complet du Statut et du Règlement révisés.

9. Un moyen important de favoriser le respect des textes réglementaires est de veiller à ce que ceux-ci soient clairs et compréhensibles. Par sa résolution 53/207 du 18 décembre 1998, l'Assemblée générale a adopté une version révisée du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. Le texte en a été distribué et il est entré en vigueur le 1er mai 2000 (voir ST/SGB/2000/8). Un projet visant à simplifier la documentation relative aux règles qui régissent la gestion des ressources humaines est presque terminé (voir le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines, publié sous la cote A/55/253). Le Règlement financier et les règles de gestion financière sont actuellement à l'examen.

10. Un des domaines qui laissent particulièrement à désirer d'après le rapport de 1994 est celui de la passation des marchés. Depuis, un groupe indépendant de haut niveau composé d'experts en la matière a rendu son rapport et des recommandations ont été formulées, dont l'application touche à sa fin. Les mesures prises pour renforcer le système de responsabilisation ont notamment consisté à nommer un président à temps plein pour le Comité des marchés du Siège, à arrêter les méthodes de travail de ce Comité et à établir des directives relatives aux cas à examiner. La centralisation de la passation des marchés sous l'autorité générale du Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui a permis d'y voir plus clair dans les chaînes hiérarchiques. Des fonctionnaires hors Siège peuvent approuver des marchés et leur rattachement hiérarchique a été clairement précisé.

Responsabilité de l'exécution des programmes

11. Les principaux mécanismes fixant le contenu des programmes sont le plan à moyen terme et le budget-programme, qui donnent naissance aux programmes de travail des départements puis aux objectifs de résultat individuels que l'on retrouve dans le PAS.

12. Les responsabilités en matière d'exécution des programmes ont été rendues plus claires grâce aux modifications apportées au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ci-après « le Règlement et les règles relatifs aux programmes »). Ceux-ci exigent maintenant que, sauf impossibilité, la structure des programmes coïncide, dans le plan à moyen terme, avec la structure organisationnelle. Cette concordance se retrouve dans le budget-programme. D'autre part, le règlement et les règles relatives aux programmes placent la responsabilité de l'établissement du plan et du budget et celle de l'exécution du programme entre les mains des chefs de département et de leurs collaborateurs responsables opérationnels. L'effet global de ces mesures est de garantir que les chefs de département et les responsables opérationnels sachent exactement quelles sont les parties du plan et du budget-programme dont ils sont responsables et quel est le rôle qui leur revient dans leur exécution.

13. Le Règlement et les règles relatifs aux programmes disposent que les réalisations auxquelles on doit aboutir doivent figurer, ainsi que des indicateurs y relatifs, dans les textes explicatifs du plan à moyen terme, et que les réalisations escomptées doivent être indiquées dans le budget-programme. Lesdites réalisations doivent être formulées de telle façon qu'on puisse facilement savoir, par la suite, si le résultat escompté a été obtenu – ce qui aidera à établir la responsabilité des fonctionnaires concernés. Ces améliorations ont été appliquées lors de l'établissement du plan à moyen terme pour la période 2002-2005.

Place de la coordination et rôle de la direction

14. La direction fait partie intégrante d'un système de responsabilisation, de même qu'un mécanisme de coordination bien défini. Si la responsabilisation part du sommet, toute l'organisation trouve sa place dans le système de responsabilisation. Dans le cas du Secrétariat, c'est le Secrétaire général, en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation, qui assume ses responsabilités au niveau le plus élevé, devant les États Membres. Dans sa réforme, le Secrétaire général montre la voie de l'évolution vers un style de gestion de l'Organisation où les responsabilités sont assorties d'obligations. Il est secondé par une Vice-Secrétaire générale et par les strates supérieures de la hiérarchie.

Cette structure lui permet de veiller à ce que des systèmes de responsabilisation soient en place et que les mécanismes correspondants fonctionnent, et qu'ainsi les problèmes soient pris en compte dès qu'ils se posent, particulièrement en ce qui concerne les fonctionnaires de rang le plus élevé.

15. La coordination est indispensable pour que les politiques soient appliquées de manière uniforme et consciente dans tout le Secrétariat. Afin qu'elle fonctionne efficacement dans les couches supérieures de la hiérarchie, le Secrétaire général a créé, en 1997, le Conseil de direction, qui se compose des chefs de département du Secrétariat et des chefs des fonds et programmes. Il a aussi mis en place quatre comités exécutifs chargés respectivement de la paix et de la sécurité, de la coopération pour le développement, de l'action humanitaire et des affaires économiques et sociales. Le Groupe consultatif de la gestion et des finances a été remplacé par le Comité directeur pour la réforme et la gestion, que préside la Vice-Secrétaire générale, afin d'assurer l'efficacité de la coordination de l'action entreprise pour régler les problèmes posés par la réforme de l'Organisation ou par les orientations à retenir dans d'autres domaines de la gestion. Pour renforcer la coordination sur le terrain, on a créé le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Des mécanismes de concertation ont été mis en place pour faciliter les échanges d'informations concernant les crises en cours, et aussi comme instrument permettant de garantir que les crises qui menacent d'éclater suscitent une réaction rapide et concertée. Au départ, seuls étaient concernés des départements du Secrétariat – mais plusieurs organisations humanitaires et la Banque mondiale y participent maintenant. Ces organes de coordination aident à éviter les chevauchements et les doubles emplois et à rendre plus claires les responsabilités des dirigeants.

B. Exercice du pouvoir

16. Pour qu'on puisse leur demander des comptes sur l'exercice de leurs responsabilités, il faut que ceux qui occupent des postes de direction disposent des éléments suivants : maîtrise de leurs ressources humaines et financières; information exacte et actuelle sur l'état des ressources qui leur ont été confiées; formation, selon que de besoin.

**Responsabilité des fonctionnaires
à l'égard du Secrétaire général,
dans l'exercice des pouvoirs délégués par lui**

17. Le Secrétaire général délègue ses pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines et financières aux chefs de département et aux chefs des bureaux hors Siège, par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint à la gestion. Lorsqu'un pouvoir est délégué, l'intéressé est clairement renseigné sur l'étendue de la délégation, ce qui est attendu de lui dans l'exercice du pouvoir en question et la manière dont il sera contrôlé. C'est aux chefs de département et aux responsables opérationnels qu'incombe au premier chef la responsabilité de veiller à ce que les pouvoirs délégués soient exercés correctement. Le Département de la gestion est chargé de surveiller l'exercice du pouvoir de décision, et c'est à lui d'aider les intéressés à en faire bon usage. Au besoin, l'étendue des pouvoirs d'un fonctionnaire peut être réduite ou ses pouvoirs peuvent lui être retirés complètement.

**Information relative aux ressources disponibles
et à l'exécution du programme**

18. À tous les échelons, les fonctionnaires doivent avoir accès à l'information dont ils ont besoin pour exercer correctement les pouvoirs qui leur sont conférés. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens, dont le Système intégré de gestion (SIG), qui a été élaboré pour répondre aux besoins d'information dans les domaines des ressources humaines et des finances. Ce système, qui est maintenant en place dans tous les principaux lieux d'affectation, favorise aussi, de par sa conception, le respect de la discipline administrative et le respect des obligations liées aux responsabilités. On y trouve, en ligne, une information toujours actuelle sur les opérations administratives, la situation des fonctionnaires et la mise en œuvre du budget. Le SIG enregistre les noms de tous les utilisateurs qui effectuent ou qui approuvent les opérations qui passent par le système, ce qui permet de disposer d'éléments fiables pour assurer la surveillance de ces opérations et pour prendre des mesures correctives, le cas échéant, et ce qui responsabilise encore les fonctionnaires concernés. On s'emploie actuellement à ouvrir l'accès du SIG aux opérations de maintien de la paix, car les missions hors Siège se servent actuellement d'autres systèmes informatiques spécialisés.

19. Des systèmes ont également été mis au point pour faciliter le suivi de l'exécution des programmes. Le

module de suivi des programmes du Système intégré d'information sur les réunions et la documentation est un système de suivi de l'exécution des programmes qui tourne sur l'Internet et qui permet de mieux suivre l'exécution des programmes, quasiment en temps réel, et de lier plus étroitement la planification et le suivi des programmes. Cela responsabilise encore mieux ceux qui sont chargés de l'exécution de ces derniers, car ils disposent ainsi de données régulièrement actualisées sur l'état d'avancement de leurs tâches. Les techniques de gestion de l'information, par exemple celles qui font appel à l'Internet, offrent la possibilité d'améliorer encore la diffusion de l'information concernant la gestion aussi bien que l'exécution des programmes. Pour continuer dans ce sens, on s'occupe actuellement de mettre au point un système d'information de gestion qui renseignera périodiquement les dirigeants sur l'exécution de leur programme, en leur fournissant les éléments clefs au point de vue de la gestion. Il sera ainsi plus facile aux intéressés de mettre le doigt sur les problèmes qui nécessitent une intervention de leur part.

Formation des dirigeants et de l'encadrement

20. Il faut absolument que les dirigeants et l'encadrement reçoivent une formation appropriée si l'on veut qu'ils s'acquittent efficacement de leurs responsabilités et qu'il soit légitime d'exiger d'eux qu'ils répondent de leur action. Un Programme de formation à la gestion centrée sur les relations humaines a été rendu obligatoire pour tous les directeurs des classes D-1 et D-2, ainsi que pour tous les administrateurs des classes P-4 et P-5 qui ont des fonctions d'encadrement. Un des aspects nouveaux de cette formation est l'information fournie par les subordonnés, les collègues et les supérieurs hiérarchiques des intéressés, qui leur permet de connaître leurs points forts et leurs points faibles en tant que chefs.

21. Des programmes de formation aux fonctions d'encadrement sont offerts aux fonctionnaires des classes supérieures de la catégorie des services généraux et des classes inférieures de la catégorie des administrateurs. Sont également offertes des formations sur la gestion des ressources humaines et financières, qui sont particulièrement axées sur les activités menées dans un système décentralisé où les responsabilités et les obligations qui y sont liées sont déléguées plus systématiquement.

22. Ces programmes de perfectionnement visent à faire prendre une culture institutionnelle axée sur les résultats, où les responsables doivent répondre de l'utilisation productive et responsable des ressources humaines et financières qui leur ont été confiées. Ils renforcent également les compétences nécessaires pour assurer un bon suivi du comportement professionnel de ses subordonnés, notamment en ce qui concerne la fixation des objectifs, le suivi et l'évaluation des résultats, le suivi et le soutien individuels, la motivation et les commentaires sur le comportement. Ayant défini les compétences de base et les compétences en matière d'encadrement dont l'Organisation a besoin, ainsi que les comportements correspondants, on est mieux à même de fixer des normes de comportement et de concevoir des formations visant à développer précisément telle ou telle compétence. Le Bureau de la gestion des ressources humaines poursuit son action visant à repérer les lacunes qui existent sur le plan des aptitudes et des compétences et à recenser les besoins en matière de formation, tant au niveau individuel qu'à l'échelle de l'Organisation.

IV. Mécanismes de responsabilisation

23. La responsabilisation invoque le plus souvent l'idée que des mesures seront prises à l'encontre des administrateurs s'ils n'exercent pas leurs pouvoirs de façon avisée. Or, dans la pratique, ces mesures ne sont que la dernière étape d'une succession d'interventions que l'on peut ainsi résumer : définition des responsabilités, des pouvoirs et des résultats à atteindre; conseils et appui; contrôle et évaluation de l'exercice des responsabilités et des pouvoirs. Ces différentes étapes sont décrites plus en détail à l'annexe I. On veillera à passer par chacune de ces étapes avant d'introduire toute nouvelle procédure ou de déléguer tout nouveau pouvoir de décision, afin que le principe de la responsabilisation ne soit pas compromis et afin que les contrôles voulus soient bien en place. Des mécanismes de responsabilisation précis – décrits dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253) – ont été élaborés pour chacun des modules qui constituent le projet de réforme de la gestion des ressources humaines. Ils seront mis en place en même temps que chacun des éléments du projet de réforme.

24. On en trouvera ci-après une description.

A. Supervision et appréciation du comportement professionnel

25. La supervision est, au quotidien, le principal élément du mécanisme de responsabilisation. Les superviseurs doivent définir clairement les fonctions de chaque membre du personnel et les critères à respecter; suivre leur comportement professionnel; et s'assurer que le travail est fait dans les délais requis. À l'annexe II sont énoncés quelques-uns des principaux mécanismes qui entrent en jeu à chaque niveau pour faciliter ce suivi.

26. En 1995, on a introduit un nouveau système d'appréciation du comportement professionnel (PAS) qui repose essentiellement sur un accord entre le fonctionnaire et son superviseur au sujet des objectifs à atteindre et des indicateurs devant permettre de s'assurer de leur réalisation. Ce système prévoit aussi des informations en retour, suppose un effort de perfectionnement du personnel et comporte une évaluation du travail accompli. Il cerne les responsabilités et rend les fonctionnaires comptables de l'exécution des programmes approuvés par l'Assemblée générale (voir ST/SGB/1997/13). Le nouveau système de notation s'applique à tous les fonctionnaires, y compris aux secrétaires généraux adjoints si ce n'est que, dans le cas de ces derniers, on a introduit des plans de gestion du programme (voir par. 27) qui constituent un outil de planification et de contrôle des activités. Le programme de travail de l'individu est rattaché au programme de travail du département, qui lui-même est établi en fonction des mandats définis par les organes de décision et des indicateurs de résultat correspondants. On trouvera une description plus détaillée du système dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253).

Suivi du comportement professionnel des fonctionnaires de haut rang

27. Au début du mois de février 2000, le Secrétaire général a institué un nouvel instrument, le plan de gestion du programme, au moyen duquel les chefs de département définissent clairement les objectifs qu'ils comptent atteindre et les résultats qu'ils espèrent obtenir. La contribution qu'apportera le chef de département à l'Organisation y est énoncée et des indicateurs de résultat mesurable sont indiqués pour chaque objectif. Les objectifs qui figurent dans les plans de gestion

du programme sont directement liés aux mandats donnés par les États Membres, tels qu'ils sont énoncés dans le plan à moyen terme. Les chefs de département indiquent également leurs objectifs en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et des ressources financières, des indicateurs de résultat et leurs objectifs en matière d'amélioration de la productivité.

28. Le Secrétaire général a eu avec chacun des chefs de département un entretien au cours duquel il a examiné leur plan et les objectifs qu'ils se proposaient pour l'année. À partir de l'année prochaine, l'entretien portera également sur les réalisations de l'année écoulée. Les résultats effectifs seront mesurés à l'aide des indicateurs définis au préalable et on s'efforcera de déterminer les raisons des échecs et des succès afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Pour effectuer cet examen, le Secrétaire général s'aidera des rapports sur l'exécution des programmes, des conclusions des activités de suivi du Département de la gestion et d'autres sources de renseignements comme par exemple les rapports des organes de contrôle.

29. L'intérêt de cet outil de gestion est qu'il permet au Secrétaire général de suivre en permanence l'état des activités, obligeant ainsi les responsables à rendre compte de leur action en lui donnant la possibilité de les soutenir et de les conseiller lorsqu'ils en ont besoin. L'obligation de rendre compte a été de la sorte institutionnalisée au plus haut niveau de l'Organisation.

B. Suivi

30. Les bases d'un contrôle général de la délégation de pouvoir, de l'exécution des programmes et de la gestion des ressources humaines et des ressources financières ont été établies. Le plan à moyen terme, le budget-programme, les plans de travail des départements, les plans de gestion du programme des chefs de département et les rapports d'appréciation du comportement professionnel (PAS) du personnel contiennent tous des indicateurs de résultat définis à l'avance. Les critères auxquels doivent se référer les fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs responsabilités et l'exercice de leurs pouvoirs ont été définis comme il convenait. Ces différents éléments permettent d'évaluer objectivement dans quelle mesure les résultats ont été atteints et l'efficacité avec laquelle les responsabilités ont été exercées.

Exécution des programmes et évaluation

31. Le contrôle de l'exécution des programmes relève de la responsabilité des chefs de département, des responsables opérationnels et du Bureau des services de contrôle interne. Ce dernier établit tous les deux ans des rapports sur l'exécution des programmes. En outre, les chefs de département et les responsables opérationnels suivent en permanence l'exécution des programmes afin de s'assurer qu'il est porté remède à tout problème susceptible de se présenter, et que les programmes sont exécutés conformément aux plans. La définition des réalisations escomptées dans le plan à moyen terme et dans le budget-programme offre une base solide au contrôle de la réalisation des programmes et permettra d'améliorer les rapports sur l'exécution des programmes. On trouvera des propositions concrètes pour améliorer le suivi de l'exécution des programmes dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Dispositions à prendre pour que les programmes et activités approuvés soient intégralement exécutés, pour s'assurer de leur qualité, pour mieux rendre compte de ces éléments aux États Membres et pour permettre à ceux-ci de mieux les évaluer » (A/55/85).

32. L'évaluation des programmes a plusieurs objectifs, qui sont définis dans l'article 7.1 :

a) « Déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet des activités de l'Organisation eu égard à leurs objectifs;

b) Permettre au Secrétariat et aux États Membres de réfléchir de façon systématique aux moyens d'accroître la productivité des grands programmes de l'Organisation en changeant la teneur et, au besoin, en modifiant les objectifs » (ST/SGB/2008, art. VII).

33. L'évaluation des programmes – évaluation interne et externe et auto-évaluation – vise donc à accroître la pertinence et les effets des activités prévues et à donner aux États Membres les informations voulues pour qu'ils puissent examiner les objectifs et éventuellement revoir la teneur des programmes. L'un des aspects de cet examen peut être la mise en évidence, entre autres facteurs ayant une incidence sur l'efficacité et les effets des programmes, des points faibles de la direction des programmes.

Contrôle de l'exercice de leurs responsabilités par les cadres

34. Le contrôle de l'exercice de leurs responsabilités par les cadres et notamment de l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués, relève des chefs de département, des responsables opérationnels et du Département de la gestion, qui ont à leur disposition plusieurs outils : les rapports des fonctionnaires sur leurs activités; l'examen des transactions et des rapports; la participation, en tant que membres *ès qualités*, à des organes comme le Conseil central de contrôle qu'il est proposé de créer; et l'examen des rapports issus des différents processus et procédures.

35. Chaque fois que des pouvoirs sont délégués, les responsabilités qui y sont associées sont clairement indiquées. En outre, les objectifs en matière de gestion et les indicateurs de résultat sont définis dans les plans de gestion du programme établis par les chefs de département, et chaque responsable opérationnel fait figurer dans son rapport d'évaluation (PAS) ses objectifs en matière de gestion et de supervision. Ces différents éléments forment la base d'un contrôle objectif de l'activité des cadres et de l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués.

36. Les objectifs en matière de gestion des ressources humaines et les indicateurs de résultat énoncés dans les plans de gestion du programme des chefs de département figurent également dans les plans d'action annuels établis par chaque département en accord avec le Bureau de la gestion des ressources humaines. Les plans d'action annuels comportent des objectifs fermes pour ce qui est des taux de vacance de postes, de la répartition géographique, de l'équilibre hommes-femmes, de la mobilité et d'autres aspects de la gestion des ressources humaines. Les plans d'action et les mécanismes qui permettent d'en contrôler l'application sont décrits plus en détail dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253). Le Bureau de la gestion des ressources humaines, quant à lui, vérifie dans quelle mesure chaque département réalise ses objectifs et contrôle le travail des cadres, en veillant notamment au respect des règles et règlements. Le contrôle étroit de l'exercice des pouvoirs en matière de gestion financière continuera de relever du Contrôleur.

37. Les activités de contrôle du Département de la gestion visent à mettre en évidence dans des délais rapides les questions qui touchent à l'ensemble du sys-

tème, les problèmes qui peuvent se poser et les pratiques qui donnent les meilleurs résultats. Les renseignements recueillis sont transmis aux chefs de département et aux responsables opérationnels afin de les aider à mieux gérer les départements et programmes dont ils sont responsables. Ils serviront aussi à prendre les mesures qui s'imposeront. Au niveau individuel, ces mesures pourraient revêtir différentes formes : élargissement ou renforcement des pouvoirs, reconnaissance officielle de résultats exceptionnels, formation, conseils, rappel à l'ordre, retrait de pouvoirs, réaffectation ou encore réparation de préjudices financiers en application de la disposition 112.3 du Règlement du personnel¹. D'autres mesures pourraient consister à effectuer des enquêtes et des inspections, à revoir les politiques ou encore à examiner les modes de gestion en vue de fournir des conseils et de proposer des solutions à des problèmes administratifs particuliers.

Examen des décisions des directeurs de programme

38. Les décisions prises par les directeurs de programme sont contrôlées de multiples manières. Des systèmes de contrôle visant à s'assurer que le directeur de programme exerce ses pouvoirs comme il convient sont intégrés aux processus et procédures mêmes. En matière de nomination et de promotion, par exemple, c'est le directeur de programme qui choisit parmi les candidats mais il doit le faire selon une procédure bien arrêtée conçue de manière à ce que sa décision soit mûrement réfléchie et étayée par des documents. Le Conseil central de contrôle, que l'on se propose de créer, vérifiera que les procédures sont bien suivies et qu'aucun facteur extérieur n'est venu fausser le système. D'autres mécanismes d'examen, notamment les rapports sur l'exécution des programmes, permettront de connaître les résultats obtenus et les décisions prises et d'en demander compte au directeur de programme. On devrait pouvoir de la sorte s'assurer que les responsables exercent leurs pouvoirs selon les règles, sans pour autant compromettre leur autorité.

C. Administration de la justice

39. Du fait qu'elle jouit de l'immunité juridictionnelle, l'Organisation est juridiquement tenue de disposer d'une procédure interne juste et efficace pour traiter les plaintes et les recours présentés par le personnel ainsi que les affaires disciplinaires. Il est par ailleurs

indispensable de disposer d'un système juste et efficace pour que soit respectée l'obligation de rendre compte et pour conserver la confiance du personnel. Le Secrétaire général estime que plusieurs des initiatives qu'il a récemment prises pour renforcer le système de justice interne (voir A/53/414, par. 30) permettront d'assurer un meilleur suivi des responsabilités et de rendre les cadres davantage comptables de leur action. C'est ainsi que pour couper court à l'idée que les cadres pourraient s'abriter derrière le système, on pourrait exiger qu'ils défendent eux-mêmes leurs décisions lorsqu'elles sont contestées. En outre, la mise en place d'une formation ciblée et d'un mécanisme d'apprentissage par l'expérience à l'intention des superviseurs et autres fonctionnaires qui remplissent des fonctions administratives et s'occupent de questions de personnel devrait permettre d'éviter que se répètent les erreurs de gestion tout en favorisant la transparence et la prise de décisions en connaissance de cause. Enfin, en suivant les affaires portées devant la justice et en mettant en évidence les services ou les superviseurs qui prennent des décisions contre lesquelles des recours sont souvent présentés avec succès, on pourra prendre les mesures voulues pour remédier aux problèmes.

D. Contrôle

40. L'Assemblée générale et des organes tels que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), le Corps commun d'inspection, le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne procèdent régulièrement à des contrôles pour s'assurer que les règles et règlements en vigueur sont respectés et que les ressources allouées aux programmes sont utilisées conformément aux mandats donnés. Ensemble, ces organes constituent un système de contrôle complet. La création, en 1994, du Bureau des services de contrôle interne a largement contribué à la responsabilisation accrue de l'encadrement. Pour les États Membres qui l'ont créé, le Bureau, qui est un organe indépendant doté d'un vaste mandat comprenant la vérification des comptes, les enquêtes, l'inspection, le suivi et l'évaluation, offre la garantie de mener ses activités de contrôle en toute impartialité et objectivité, ainsi que de déceler rapidement et de porter à l'attention du Secrétaire général et de l'Assemblée générale toute carence éventuelle au niveau de la gestion, de l'administration ou des systèmes en place à l'Organisation. Les fonctionnaires, pour leur part,

voient dans le Bureau un organe indépendant auquel ils peuvent signaler, sans crainte de représailles, toute question dont ils estiment qu'elle devrait faire l'objet d'une enquête.

E. Groupe du suivi des responsabilités

41. Afin de renforcer les contrôles aux échelons les plus élevés de l'Organisation, un mécanisme supplémentaire a été créé : le Groupe du suivi des responsabilités. Présidé par la Vice-Secrétaire générale, le Groupe peut comprendre jusqu'à quatre secrétaires généraux adjoints.

42. Le Groupe se réunit une fois l'an ou plus, selon les besoins, pour examiner comment les responsabilités et pouvoirs sont exercés au sein de l'Organisation, et recommander au Secrétaire général les mesures qu'il convient de prendre pour remédier aux carences observées au niveau des systèmes de gestion. Le Groupe peut inviter les responsables des organes de contrôle et certains directeurs de programmes à participer à leurs réunions, afin d'y exposer leurs vues et d'éclaircir certains points soulevés dans leurs rapports.

43. Les observations faites par les organes de contrôle au sujet des systèmes de gestion des programmes et de la gestion des ressources financières et humaines représentent une importante source de renseignements pour le Groupe du suivi des responsabilités. Le Département de la gestion, qui reçoit les rapports des organes de contrôle et veille à ce que leurs recommandations soient appliquées, procède maintenant à l'analyse de leurs conclusions. Il s'agit de mettre en lumière les cas où de graves défaillances ont été constatées au niveau de la direction et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer les systèmes et procédures de gestion. Pour formuler ses recommandations au Groupe du suivi des responsabilités, le Département utilise aussi d'autres sources, ainsi que ses propres observations.

V. Conclusions et recommandations

44. Dans son rapport de 1994, le Secrétaire général a mis en relief certaines faiblesses du système général de responsabilisation. Pour y remédier, un certain nombre d'initiatives ont été prises, dont les mesures suivantes :

a) Amélioration de la planification et de la budgétisation grâce à une définition plus précise des responsabilités et des résultats escomptés;

b) Révision et simplification des règles, règlements et circulaires administratives;

c) Amélioration des procédures d'achat;

d) Publication de nouvelles circulaires du Secrétaire général sur la structure organisationnelle;

e) Mise à jour des articles du Statut et des dispositions du Règlement du personnel ayant trait au comportement des fonctionnaires;

f) Création du Conseil de direction et d'autres mécanismes de coordination;

g) Mise au point de systèmes d'information tels que le Système intégré de gestion (SIG) et modernisation des outils de suivi des programmes;

h) Mise en place du système de notation des fonctionnaires (PAS);

i) Amélioration de la formation à la gestion;

j) Création du Bureau des services de contrôle interne;

k) Adoption, par les chefs de département, d'un engagement de résultat tenant compte des objectifs fixés, des normes de productivité attendues et des réalisations passées en ce qui concerne l'exécution des programmes et la gestion;

l) Renforcement des contrôles effectués par le Département de la gestion et le Bureau des services de contrôle interne;

m) Création d'un Groupe du suivi des responsabilités chargé de conseiller le Secrétaire général sur la responsabilisation au niveau des systèmes de gestion.

45. Ces initiatives se conjuguent au dispositif déjà en place pour former un système général de responsabilisation. On s'efforce parallèlement d'instaurer un nouveau style de gestion propre à en favoriser l'application. Ainsi, l'accent est mis sur la manière dont la supervision s'exerce au jour le jour : il s'agit de s'assurer que les bonnes décisions sont prises et, si tel n'est pas le cas, de prendre les mesures qui s'imposent à l'égard des superviseurs concernés.

46. Dans ce nouveau contexte, les gestionnaires doivent rendre compte des décisions qu'ils prennent concernant l'utilisation des ressources financières et justifier de leurs résultats. Grâce à la décentralisation du pouvoir de décision et à l'élimination des chevauchements au niveau des procédures administratives, le Département de la gestion pourra se consacrer davantage au suivi des mécanismes de responsabilisation et de contrôle et s'assurer de leur bon fonctionnement. Comme l'Assemblée générale l'a demandé au paragraphe 168 de sa résolution 54/249 du 23 décembre 1999, le Bureau de la gestion des ressources humaines pourra ainsi s'attacher, dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines, à mettre en place un véritable système de responsabilisation et à améliorer le système d'administration de la justice. D'une manière générale, le Département de la gestion continuera de veiller au respect des politiques, mécanismes de contrôle, règlements, règles et procédures. Une fonction centrale de contrôle forte permet de prendre les mesures correctives qui s'imposent en temps voulu. Ceux qui s'acquittent bien de leurs responsabilités se verront déléguer des pouvoirs accrus, tandis que ceux qui s'en révèlent incapables perdront tout pouvoir de décision.

47. Le Secrétaire général est convaincu que le système mis en place est propre à garantir que les mécanismes de responsabilisation seront effectivement utilisés, que leur utilisation sera dûment contrôlée et que les gestionnaires à tous les niveaux auront à rendre compte tant de leurs actes que de leur inaction.

48. L'Assemblée générale voudra peut-être prendre note des mécanismes en place depuis 1994 ainsi que de ceux qui sont décrits dans le présent rapport qui, ensemble, constituent un système général de responsabilisation valable pour l'ensemble de l'Organisation.

Notes

- ¹ Voir le rapport complémentaire du Secrétaire général sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation (A/54/793).

Annexe I

Les quatre étapes de la responsabilisation

1. Définition des responsabilités, des pouvoirs et des résultats à atteindre

Les personnes qui ont l'obligation de rendre compte doivent savoir :

- a) En quoi consistent leurs responsabilités, quels résultats elles doivent produire et avec quelles ressources (financières et humaines);
- b) Comment la manière dont elles s'acquittent de leurs responsabilités et exercent leurs pouvoirs est contrôlée et comment les résultats qu'elles obtiennent sont évalués;
- c) Quelles sont les limites de leurs pouvoirs : quels types de décisions elles peuvent prendre sans en référer à une autorité supérieure ou centrale;
- d) À quels critères généraux les décisions qu'elles prennent doivent répondre, à savoir les valeurs, politiques, règles, règlements et normes de conduite qu'elles doivent respecter.

2. Conseils et appui

Afin de pouvoir s'acquitter de leurs responsabilités et exercer leurs pouvoirs de façon efficace et avisée, les personnes qui ont l'obligation de rendre compte devront bénéficier de conseils et recevoir un appui, notamment sous les formes suivantes :

- a) Elles devront recevoir régulièrement des informations pertinentes et à jour dans le domaine de la gestion;
- b) Elles devront avoir la possibilité de suivre des cours de formation et de perfectionnement pour acquérir les compétences dont elles ont besoin;
- c) Elles devront pouvoir facilement s'adresser à un cadre de plus haut rang pour lui demander avis et conseils;
- d) Elles devront bénéficier de conseils d'experts travaillant pour les services centraux chargés de la gestion financière et de la gestion des ressources humaines.

3. Contrôle et évaluation de l'exercice des responsabilités et des pouvoirs

Les informations recueillies lors des contrôles doivent permettre de confronter objectivement les résultats obtenus avec les objectifs fixés et les normes établies et, notamment, d'établir ce qui suit :

- a) Dans quelle mesure les délais et coûts d'exécution des programmes et les normes de qualité ont été respectés;
- b) Dans quelle mesure les ressources financières et humaines ont été bien gérées;
- c) Dans quelle mesure les responsables ont exercé leurs pouvoirs effectivement mais sans abus, à savoir se sont-ils dérobés en évitant de prendre des décisions qu'ils étaient censés prendre, et ont-ils renvoyé à qui de droit les décisions qu'ils n'étaient pas habilités à prendre;

d) Dans quelle mesure les politiques, valeurs, règlements, règles et normes de conduite ont été respectés.

4. Mesures à prendre

Pour prendre les mesures de suivi qui s'imposent, il faut établir une distinction nette entre les situations suivantes :

a) Le gestionnaire s'est acquitté de ses responsabilités et a exercé ses pouvoirs de façon excellente ou satisfaisante;

b) Le gestionnaire ne s'est pas acquitté de ses responsabilités et, par négligence ou ignorance, n'a pas exercé ses pouvoirs de façon satisfaisante;

c) Le gestionnaire s'est acquitté de ses responsabilités et a exercé ses pouvoirs de façon inacceptable, ayant délibérément ignoré les politiques, règlements et règles en vigueur, ou outrepassé les pouvoirs qui lui avaient été délégués;

d) Le gestionnaire a commis des fautes graves ou s'est livré à des malversations.

Annexe II

Structure de la responsabilisation

Responsabilités et pouvoirs

Suivi des responsabilités

Mécanisme

