



Assemblée générale

Distr. générale
4 août 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session

Points 121 et 132 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Étude des opérations et procédures administratives de l'Organisation des Nations Unies qui font double emploi, sont trop complexes ou entraînent des lourdeurs bureaucratiques

Note du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a l'honneur de présenter à l'Assemblée générale, en application de ses résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994, 54/244 du 23 décembre 1999 et 56/253 du 24 décembre 2001, le rapport ci-joint, que lui a communiqué le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, et qui porte sur l'étude des opérations et procédures administratives de l'Organisation des Nations Unies qui font double emploi, sont trop complexes ou entraînent des lourdeurs bureaucratiques.

2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du rapport et souscrit aux recommandations faites en vue d'éliminer les doubles emplois et de rendre les procédés plus efficaces.

* A/58/150.



Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'étude des opérations et procédures administratives de l'Organisation des Nations Unies qui font double emploi, sont trop complexes ou entraînent des lourdeurs bureaucratiques

Résumé

Dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de procéder, avec l'aide du Bureau des services de contrôle interne, à un examen des tâches, procédures et politiques administratives, en vue d'éliminer les doubles emplois et les procédures et pratiques bureaucratiques inutiles et complexes dans tous les départements et composantes du Secrétariat, et de veiller à ce que l'Organisation soit gérée de façon intégrée afin d'éliminer les doubles emplois.

Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a analysé les procédés appliqués dans les domaines des voyages, des achats et de l'administration des prestations auxquelles les fonctionnaires ont droit, en consultant les membres des services concernés.

Le BSCI a conclu que sur le plan administratif, le Secrétariat ne tire pas pleinement parti des outils technologiques et n'applique pas les méthodes modernes de gestion des procédés que d'autres organisations ont adoptées. Une bonne partie des procédés administratifs n'ont pas encore été informatisés et demeurent pesants, lents, inefficients et coûteux. Dans certains cas, la superposition des contrôles ralentit les opérations sans rien apporter d'utile.

Le BSCI a toutefois noté que certains services s'attaquent au problème en mettant au point de nouveaux procédés et que d'autres ont déjà entrepris, ou envisagent, de faire de même.

Le BSCI a créé, pour la durée de l'étude, un groupe de direction chargé de gérer le projet. Les fonctionnaires concernés du Département de la gestion, ainsi que les chefs des services administratifs, ont été invités à en faire partie. Ce groupe devait présenter une analyse sur la base de laquelle le BSCI formulerait les recommandations de son rapport, et examiner les questions transversales qui pourraient surgir.

À partir des observations, suggestions et idées issues de nombreux échanges avec les fonctionnaires (essentiellement ceux du Département de la gestion), les recommandations suivantes ont été faites :

1. Une équipe composée de représentants de tous les services intéressés devrait être chargée d'analyser en détail les conditions à réunir pour que l'Organisation puisse :

- a) Informatiser l'administration des voyages, de sorte que le formulaire de demande d'autorisation soit disponible en ligne et relié au Système intégré de gestion, et que le bordereau de remboursement de frais puisse lui aussi être rempli en ligne, à l'aide des données déjà dans le système;

b) Sélectionner un logiciel de gestion des achats unique qui serait utilisé au Siège, dans les bureaux extérieurs et dans les missions de maintien de la paix;

c) Continuer à informatiser l'administration de l'allocation-logement, de l'indemnité pour frais d'études et de l'indemnité pour charges de famille, de sorte que les fonctionnaires puissent avoir accès aux données les concernant et introduire leurs demandes en ligne.

2. Les procédures relatives aux voyages devraient être simplifiées de sorte qu'il ne faille plus introduire de demande de remboursement lorsque la feuille de route a été suivie.

3. Il faudrait adopter une politique de protection de l'information et du caractère confidentiel des données et publier des instructions administratives établissant la validité des autorisations électroniques (approbations et certifications).

4. Un système d'autocertification devrait être instauré pour l'allocation-logement et l'indemnité pour charges de famille, avec vérifications par sondage des pièces justificatives.

5. Le rôle des services administratifs et des fonctionnaires d'administration des divers départements et bureaux devrait être redéfini.

6. Un registre central des systèmes informatiques devrait être créé.

Au cours de l'étude, certaines mesures ont été prises pour appliquer déjà les recommandations ci-dessus. En réaction au projet de rapport, le Département de la gestion a présenté des renseignements sur l'état d'avancement de deux initiatives, la première portant sur la mise au point d'un système permettant aux fonctionnaires d'introduire en ligne leurs demandes d'indemnités pour charges de famille (au lieu de devoir remplir à la main la formule P.84) et la seconde sur la création d'un groupe chargé de l'informatisation de l'administration de l'indemnité pour frais d'études.

Le Département de la gestion a également créé un groupe de travail chargé d'examiner les modalités de délégation des pouvoirs. L'examen portera notamment sur la définition du rôle et des responsabilités des services administratifs, comme le recommande le présent rapport. En outre, le Département a indiqué que la Division de l'informatique avait créé un registre central des systèmes (recommandation 6) auquel il est désormais possible d'accéder sur l'intranet de l'ONU.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	5
II. Méthode	3–6	5
III. Portée de l'étude	7–9	5
IV. Observations générales	10–12	6
V. Observations détaillées	13–51	6
A. Procédés manuels et redondants	14–20	7
B. Pratiques paperassières et inutilement complexes	21–32	8
C. Redéfinir le rôle des services administratifs	33–39	10
D. Gérer globalement la réforme des procédures	40–48	12
E. Gestion du changement	49–51	14
VI. Recommandations	52–66	14

I. Introduction

1. Dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de procéder, avec l'aide du Bureau des services de contrôle interne, à un examen des tâches, procédures et politiques administratives, en vue d'éliminer les doubles emplois et les procédures et pratiques bureaucratiques inutiles et complexes dans tous les départements et composantes du Secrétariat, et de veiller à ce que l'Organisation soit gérée de façon intégrée afin d'éliminer les doubles emplois.

2. Les responsables ont été invités à donner leur avis sur le projet de rapport et leurs observations ont été prises en compte lors de l'élaboration du texte définitif. Elles apparaissent en italiques dans le présent rapport.

II. Méthode

3. La Section des conseils de gestion du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a placé sa mission sous le signe de la concertation en y associant, dès le départ, le personnel administratif. Le BSCI était bien conscient du fait que les idées des fonctionnaires qui exécutent les tâches administratives au quotidien étaient indispensables au succès du projet et qu'il importait de mettre certaines questions sur la table et de faire savoir aux fonctionnaires que l'occasion leur était offerte d'améliorer les méthodes de travail.

4. Le BSCI a organisé des séminaires à l'intention des chefs des services administratifs du Secrétariat et des entrevues et réunions avec le personnel et les responsables du Département de la gestion, notamment de la Division de la comptabilité, du Service des voyages et des transports, de la Division des achats et du Bureau de la gestion des ressources humaines. Le courrier électronique a beaucoup été utilisé pour recueillir des données auprès des fonctionnaires des bureaux extérieurs.

5. Le BSCI a recueilli auprès des services administratifs du Siège et des bureaux extérieurs des données sur les opérations et procédures qu'ils considéraient comme faisant double emploi ou comme étant trop lourdes ou trop complexes. Il a également invité les fonctionnaires à faire des suggestions sur la façon dont certaines opérations ou procédures pourraient être modifiées, améliorées ou éliminées pour plus d'efficacité et d'efficience.

6. Le Département de la gestion a participé activement à des échanges portant sur les mesures qu'il avait prises ou comptait prendre pour améliorer les procédés et visant à déterminer les effets que ces mesures, et celles que le BSCI recommandait, pourraient avoir sur le fonctionnement de l'Organisation.

III. Portée de l'étude

7. L'étude portait exclusivement sur les procédés administratifs. Les activités de fond n'ont pas été examinées dans la mesure où elles font l'objet d'autres initiatives de réforme.

8. Pour s'acquitter de la tâche prescrite par l'Assemblée générale, le BSCI s'est penché sur les domaines administratifs dont la rationalisation pourrait rendre l'Organisation plus productive. Les voyages, les achats et l'administration des prestations auxquelles les fonctionnaires ont droit ont été sélectionnés parce que ce sont des domaines dans lesquels le volume des opérations administratives est élevé et dont la réforme pourrait donc avoir le plus d'effet sur le fonctionnement de l'Organisation.

9. Les recommandations faites reposent sur l'observation de ces trois domaines, mais elles sont également valables pour la plupart des procédés de l'Organisation qui ne sont pas encore entièrement informatisés ou impliquent encore que des formulaires soient remplis à la main. En outre, beaucoup d'entre elles tendant à ce que soient adoptées des règles nouvelles ou remaniées s'appliquent à tous les procédés.

IV. Observations générales

10. L'étude a révélé que la manière dont fonctionnent les services administratifs du Secrétariat ne permet ni de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la technologie, ni d'adopter les pratiques les plus modernes à l'instar d'autres organisations. En fait, certaines procédures administratives impliquent encore toute une série d'opérations manuelles et sont lourdes, lentes, inefficaces et coûteuses. Dans certains cas, la superposition des contrôles ralentit le processus sans rien apporter d'utile.

11. Le Bureau des services de contrôle interne a cependant constaté que certains bureaux s'étaient attaqués au problème en réformant leurs procédures, et que d'autres avaient entrepris ou prévoyaient d'en faire autant. Le Bureau de la gestion des ressources humaines, par exemple, a établi un système informatisé de gestion du recrutement et des affectations (le système Galaxy) dont la conception prévoit l'adjonction d'un module qui faciliterait l'administration des prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et permettrait à ceux-ci d'accéder en ligne aux pièces administratives qui les concernent. La Division de la comptabilité a étudié diverses formules qui permettraient d'améliorer la procédure applicable aux voyages, et la Division des achats a entrepris une réforme de longue haleine du processus de passation des marchés.

12. Les recommandations figurant dans le présent rapport portent sur deux catégories essentielles d'améliorations possibles : premièrement, la rationalisation des procédures grâce à l'informatisation des filières de traitement; deuxièmement, l'application de principes et de règles régissant l'informatisation des procédures. La mise en oeuvre de ces recommandations contribuera notablement à l'élimination des formalités redondantes ou inutilement complexes et réduira les coûts d'administration.

V. Observations détaillées

13. Les observations détaillées figurant dans les paragraphes qui suivent montrent qu'il y a ample matière à réforme. Bien que le présent rapport traite spécifiquement des voyages, de la passation des marchés et de l'administration des prestations, le

BSCI considère que les observations faites pour ces domaines valent aussi pour d'autres procédures administratives qui exigent encore que des formules soient remplies à la main. L'application des recommandations pourra donc être utilement étendue à des domaines de l'administration autres que ceux dont il est question ici.

A. Procédés manuels et redondants

14. La mise en service du Système intégré de gestion (SIG) a permis à l'Organisation, grâce à l'informatique, de renoncer partiellement à un modèle de gestion administrative qui reposait avant tout sur le traitement manuel de formules imprimées. Cependant, l'informatisation intégrale ne sera possible que lorsque la filière de traitement sera entièrement électronique. En l'état actuel des choses, l'administration des voyages, des achats et des prestations exige toujours que des formules soient remplies à la main. Bien que la plupart des formules d'usage courant existent sous forme électronique, elles ne sont pas intégrées au SIG. Les informations qui y sont portées doivent ensuite être saisies pour introduction dans le SIG ou d'autres systèmes informatisés. De plus, de nombreuses formules doivent de toute façon être imprimées pour que le fonctionnaire habilité à donner l'autorisation requise puisse y apposer sa signature.

15. Vu le nombre des formalités qui exigent que des formules soient remplies, et que les informations qui y sont portées soient ensuite saisies de nouveau pour introduction dans un système informatisé, la double saisie peut grever sensiblement les coûts. Si des erreurs de seconde saisie entraînent des retards ou des erreurs en aval, les surcoûts sont encore plus importants.

16. La « saisie des données en amont » consiste à laisser le soin et la responsabilité de la saisie rigoureuse des données à la personne qui est à l'origine d'une transaction administrative. Les données étant saisies directement dans le système approprié par la personne qui déclenche la transaction, la double saisie est éliminée, ainsi que les erreurs qui peuvent en résulter, et il devient possible de réduire le nombre des formulaires imprimés.

17. Dans un système informatisé, chaque opération suit une filière électronique de traitement comprenant un nombre déterminé d'étapes, et les fonctionnaires censés intervenir aux différents stades reçoivent en temps réel les informations dont ils ont besoin. Cette filière électronique permet d'économiser le temps que prend normalement l'acheminement de formules imprimées d'un bureau à l'autre, pour approbation ou certification. Avec une filière électronique, le temps que prend une opération ne dépend plus du lieu où se trouve le fonctionnaire habilité à l'approuver ou la certifier.

18. Le recours à une filière de traitement électronique ne dispense pas d'exercer des contrôles internes sur les opérations administratives. L'approbation et la certification sont des étapes obligatoires des procédures administratives. Dans la plupart des cas, une signature manuscrite reste la seule forme valable d'authentification d'une autorisation. L'obligation de signature requiert une intervention manuelle, interdisant l'informatisation intégrale du processus. Cet obstacle ne peut être surmonté que si les autorisations électroniques sont admises. Cela implique de définir et appliquer des règles de sécurité et des règles de gestion administrative, telles qu'une opération approuvée électroniquement relève d'un

contrôle interne aussi strict que si elle était approuvée par voie de signature et engage la même responsabilité.

19. Les avantages du recours à l'informatique pour éliminer les doubles emplois et rationaliser les procédés sont manifestes, d'autant que dans certains cas, l'informatisation permet des économies non négligeables. Ainsi, le BSCI a calculé que la distribution aux fonctionnaires du Secrétariat des relevés mensuels de leurs émoluments établis et imprimés par la Section des états de paie coûtait quelque 88 000 dollars par an à l'Organisation. Alors que le présent rapport était en préparation, le Service chargé du SIG et la Section des états de paie ont élaboré et mis en service un système de diffusion par courrier électronique grâce auquel les fonctionnaires, où qu'ils se trouvent, peuvent consulter en ligne le relevé mensuel de leurs émoluments dès lors qu'ils ont accès à leur boîte aux lettres électronique. Il n'y a plus besoin d'imprimer et de distribuer les relevés et, avantage supplémentaire, les fonctionnaires peuvent en prendre connaissance même s'ils ne sont pas à leur bureau.

20. L'informatisation de la filière de transmission présente aussi l'avantage d'éliminer tout risque de perdre ou d'égarer des pièces administratives. Un système de collationnement automatique garde trace de toute intervention autorisée en tel ou tel point de la filière, et permet au fonctionnaire intéressé de déterminer en temps réel où en est l'opération en cours. Les informations restent disponibles à chaque étape et peuvent donc être reprises pour remplir d'autres formules, d'où un gain de temps non négligeable pour le personnel administratif.

B. Pratiques paperassières et inutilement complexes

21. L'élimination des étapes superflues est aussi un moyen de réduire la complexité des procédures administratives. Pour les voyages, par exemple, les formalités ne comptent pas moins de 29 étapes, de la demande initiale à l'apurement final. Le processus est long, complexe et tatillon, et risque d'entraîner des incohérences dans l'application des règles en vigueur pour les voyages et des retards dans le remboursement des frais.

22. En 2001, le Secrétariat a autorisé quelque 5 800 voyages. Le BSCI a constaté que dans environ 50 % des cas, le voyageur ne s'était pas écarté de sa feuille de route et avait voyagé aux dates approuvées. S'il avait reçu, outre ses titres de transport, une avance égale au montant intégral de ses faux frais et de l'indemnité de subsistance à laquelle il avait droit, l'apurement final aurait donné un solde nul. Or, actuellement, un fonctionnaire qui voyage ne reçoit qu'une avance partielle et doit soumettre à son retour une demande de remboursement, à la suite de quoi il reçoit une petite somme, correspondant généralement aux faux frais engagés au départ et à l'arrivée. Étant donné le temps que les fonctionnaires eux-mêmes, les services administratifs et la Division de la comptabilité consacrent aux formalités liées aux voyages, et la fréquence des plaintes motivées par des retards dans le traitement des demandes de remboursement, il y aurait indéniablement avantage à améliorer la procédure. Les six agents des services généraux qui, au Groupe des voyages et des achats de la Division de la comptabilité, sont chargés d'analyser chaque demande de remboursement et de recalculer les frais qui y sont portés afin d'établir le solde à porter au crédit ou au débit du fonctionnaire intéressé doivent faire face à un tel volume de travail que des retards peuvent se produire dans le traitement des

demandes. Pour éviter toute erreur, ces agents doivent aussi refaire les vérifications qui sont normalement du ressort des services administratifs.

23. Il y a amplement matière à simplifier la procédure et à en éliminer les étapes superflues dans le cas des voyages effectués en exacte conformité avec l'autorisation initiale. Pour opérer cette simplification, il suffirait d'autoriser le responsable de programme dont relève le voyageur à confirmer officiellement que le voyage a bien eu lieu, et le chef du service administratif compétent à certifier que les règles en vigueur ont été respectées. Selon cette procédure simplifiée, les départements et bureaux se chargeraient de la certification des voyages conformes à l'autorisation initiale, qui ne donneraient pas lieu à une demande de remboursement.

24. Cette modification de la procédure permettrait de réduire d'environ 50 % le volume des demandes de remboursement soumises au Groupe des voyages et des achats. Cet allègement de sa charge de travail permettrait au Groupe de traiter les demandes plus rapidement.

25. Pour ce qui est de l'administration des prestations auxquelles les fonctionnaires ont droit, le BSCI a constaté que dans bien des cas, les transactions et les procédures de traitement et d'approbation des demandes étaient fort laborieuses aussi bien pour les fonctionnaires que pour le Bureau de la gestion des ressources humaines. Ce dernier est actuellement responsable de la saisie dans le SIG des informations que contiennent les demandes de prestations présentées par les fonctionnaires, et c'est au personnel du Bureau qu'il appartient de vérifier les pièces justificatives jointes, de faire des copies des documents et d'enregistrer les demandes.

26. Le BSCI a analysé le coût des différentes étapes de ce travail, à savoir la vérification des droits à prestations, la vérification des pièces justificatives, la saisie des données et l'enregistrement des demandes, et calculé que le traitement d'une seule demande par le personnel du Bureau de la gestion des ressources humaines coûtait 390 dollars dans le cas de l'allocation-logement et 340 dollars dans celui de l'indemnité pour frais d'études. Le coût du traitement manuel des demandes d'indemnité pour charges de famille (formule P.84) présentées par les fonctionnaires en poste au Siège est estimé à 537 000 dollars par an. Le coût annuel total de l'administration des prestations par le Bureau de la gestion des ressources humaines est de l'ordre de 1,9 million de dollars. Il faut bien voir cependant que ce chiffre est le total des coûts actuels d'administration, et non pas une estimation des économies potentielles. Les changements recommandés plus loin exigeront la réaffectation d'une partie du personnel concerné, notamment pour permettre de constituer une unité chargée de vérifier et contrôler les demandes de prestations.

27. Le BSCI a voulu comparer les pratiques de l'ONU à celles d'autres organisations internationales, et a constaté que dans bien des cas, ces dernières éprouvaient les mêmes difficultés que l'ONU. La Banque mondiale, cependant, a apporté à son régime d'indemnités et prestations des modifications qui en rendent l'administration moins coûteuse. Selon la formule adoptée par la Banque, l'allocation-logement, l'indemnité pour frais d'études et les indemnités pour charges de famille sont combinées en une prestation forfaitaire versée rétroactivement tous les trimestres. Cette prestation, dénommée « prime de mobilité » vise à encourager et à récompenser la mobilité des fonctionnaires. La prime est dégressive et s'éteint au bout de 10 ans, mais elle est réactivée à plein montant chaque fois que le fonctionnaire change de lieu d'affectation.

28. Cette formule a le mérite d'éliminer pratiquement les frais d'administration et d'encourager la mobilité, mais son adoption par l'ONU pourrait alourdir le coût total des prestations elles-mêmes. Si l'Organisation envisageait néanmoins d'y recourir, elle devrait étudier, en étroite collaboration avec la Commission de la fonction publique internationale, les répercussions qu'aurait le paiement des prestations sous la forme d'une somme forfaitaire.

29. Le coût de l'administration des prestations selon les méthodes actuelles est tel qu'il y aurait manifestement avantage à adopter un système d'administration en ligne. L'introduction progressive de procédures qui déchargeraient le personnel administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines du travail de saisie des demandes, lesquelles seraient introduites en ligne par les fonctionnaires demandeurs, contribuerait à la rationalisation du processus.

30. Ce changement de méthode implique le recours à l'autocertification, qui rendrait chaque fonctionnaire demandeur responsable de l'exactitude des données personnelles portées dans la formule de demande. Il s'agirait en gros de confier au fonctionnaire demandeur la responsabilité de certifier l'exactitude des informations fournies à l'appui de sa demande de prestations et de conserver toutes les pièces justificatives. Le recours à l'autocertification exigera au préalable la fixation de règles appropriées et la mise en place, au Bureau de la gestion des ressources humaines, d'un système de contrôle et d'audit des demandes. Ce système devrait comprendre un dispositif de filtrage qui signale à l'attention les demandes à vérifier immédiatement et permettre de procéder à une succession d'audits par sondage qui, dans un délai déterminé, devraient couvrir la totalité des demandes. En rendant les données plus accessibles et plus faciles à trier et à analyser, l'informatisation peut faciliter les contrôles. Le système pourrait être aussi configuré de manière qu'il signale les exceptions et mette en évidence les demandes qui ne répondraient pas à certains critères.

31. Cependant, la mise en place d'un tel système suppose l'adoption de règles permettant à l'Organisation de se retourner contre d'éventuels fraudeurs. Il appartiendra ensuite à l'administration d'appliquer ces règles de façon systématique afin d'éviter tout préjudice financier pour l'Organisation.

32. La persistance de procédures administratives redondantes ou excessivement complexes et paperassières est due aussi à l'inefficience des contrôles internes, dont la mise en oeuvre peut s'avérer plus coûteuse que les irrégularités dont elles sont censés réduire le risque. L'autocertification simplifie notablement les procédures, mais le BSCI ne pense pas qu'il soit prudent d'y recourir dans le cas de l'indemnité pour frais d'études, par exemple, car les risques de dérive sont considérables. Il faudra, et ce ne sera pas facile, concilier efficience et rigueur au mieux des intérêts de l'Organisation.

C. Redéfinir le rôle des services administratifs

33. Actuellement, les services administratifs du Siège et les unités administratives des bureaux extérieurs jouent un rôle central dans l'accomplissement de nombreuses formalités administratives. L'informatisation et de nouvelles délégations de pouvoir devraient permettre aux chefs des services administratifs de se décharger d'une partie du travail que cela implique, et de ne plus se borner à exercer des contrôles purement administratifs. De plus, les réformes recommandées consistant notamment

à faire faire le travail de saisie des données par les fonctionnaires qui déclenchent un processus administratif plutôt que par le personnel des services administratifs, une partie de ce personnel pourrait se voir confier de nouvelles fonctions. La nature de ces fonctions nouvelles devrait être étudiée plus avant par le Département de la gestion.

34. L'effectif du personnel administratif diminuerait si une partie de ce personnel était réaffecté à d'autres activités, notamment des activités directement liées à l'exécution des programmes. En mars 1997, le Secrétaire général avait pris l'engagement de ramener à l'horizon 2001 la proportion du budget ordinaire de l'Organisation consacrée aux dépenses d'administration et autres dépenses non liées à l'exécution des programmes d'environ 38 % à 25 %. Bien qu'une comparaison directe avec les chiffres de 1996 ne soit pas possible du fait des restructurations intervenues depuis, le BSCI a calculé que dans le budget ordinaire de l'exercice 2002-2003, les dépenses d'administration et autres dépenses non liées à l'exécution des programmes représentent environ 22 % du total des dépenses. Ce pourcentage a été obtenu en rapportant au total du budget de l'exercice 2002-2003 (A/56/6/Add.2) le montant des crédits ouverts pour le Département de la gestion et pour couvrir les dépenses d'administration et les dépenses d'appui aux programmes de tous les autres départements et bureaux de l'ONU.

35. Dans les services d'appui administratif des différents départements et bureaux, il y a amplement matière à étendre les délégations de pouvoir au profit des responsables de programme et à revoir les structures. Ces services n'exercent pas tous leurs attributions exactement de la même manière. Dans certains départements ou bureaux, une bonne partie des pouvoirs d'approbation des opérations administratives sont délégués aux responsables de programme qui ont la responsabilité des dépenses et des budgets correspondants. Dans d'autres, les responsables de programme sont tenus de soumettre chaque opération administrative à la certification et à l'approbation du service administratif, formalité qui introduit une étape de contrôle supplémentaire faisant double emploi avec le contrôle exercé par le responsable de programme, et risque de faire perdre de vue la justification première de l'opération.

36. Le BSCI recommande que le rôle des services administratifs soit redéfini de manière telle que le pouvoir de prendre les décisions, et les responsabilités correspondantes, reviennent par délégation aux responsables de programme. Ce changement devrait permettre d'éliminer les doubles emplois, de rationaliser les procédures et d'éviter que les excès du formalisme ne fassent perdre de vue l'objet d'une démarche.

37. La centralisation régionale des services communs d'appui, actuellement très dispersés, permettrait aussi d'éliminer des doubles emplois. Le BSCI considère que la centralisation de services tels que le traitement des candidatures à des postes, l'administration des prestations et la paie éliminerait des doubles emplois et permettrait des gains d'efficacité et des économies, en particulier dans le cas des bureaux extérieurs et des missions de maintien de la paix. La centralisation des services dans certains domaines permettrait aussi de réaliser des économies d'échelle et de tirer le parti maximum des compétences du personnel spécialisé.

38. Cette centralisation n'aura pas à s'opérer au détriment des délégations de pouvoir. Le pouvoir de prendre les décisions et d'approuver les opérations administratives pourrait continuer d'être déléguées aux responsables de programme

du niveau hiérarchique approprié, seule la prestation des services étant centralisée. Cette centralisation est cependant subordonnée à un certain nombre de conditions essentielles :

- Informatisation des procédés;
- Consolidation des bases de données du SIG, et accès en temps réel aux données qu'elles contiennent depuis tous les lieux d'affectation;
- Inclusion de clauses précises dans les accords de prestation de services.

39. Le Département de la gestion, dans ses commentaires sur le projet de rapport, a fait observer que la centralisation de la prestation des services communs constituerait une réforme majeure, et qu'il fallait considérer les répercussions que cette réforme aurait sur la répartition des crédits et des ressources humaines entre les unités administratives et entre les lieux d'affectation.

D. Gérer globalement la réforme des procédures

40. L'amélioration des systèmes existants et la création de systèmes nouveaux doivent procéder avant tout du souci de servir les besoins de l'Organisation tout entière plutôt que d'un seul département. L'informatisation intégrée des procédures applicables aux voyages, aux marchés et à l'administration des prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires sont de bons exemples de la manière dont l'Organisation doit s'y prendre pour rendre ses services d'appui plus efficaces et moins coûteux tout en simplifiant les procédures et en réduisant les risques d'erreurs.

41. Le BSCI a constitué, pour la durée de l'étude dont rend compte le présent rapport, un groupe directeur constitué de représentants du Département de la gestion et des services administratifs des différents départements et bureaux. Ce groupe directeur devait présenter une analyse sur la base de laquelle le BSCI formulerait les conclusions de son rapport, et examiner les questions transsectorielles qui pourraient surgir.

42. Les membres du groupe directeur ont été unanimes à reconnaître la nécessité d'aborder la réforme des procédures administratives dans une optique globale et de façon coordonnée, en fonction des impératifs suivants :

- Que les décisions sur l'ordre de priorité des activités à entreprendre tiennent compte de la nécessité de réaliser celles-ci à l'échelle de l'Organisation tout entière;
- Qu'au stade de la mise au point des systèmes, toutes les synergies soient mises à profit afin de réduire les coûts;
- Que les nouveaux systèmes soient de conception modulaire, soient transposables, comportent une interface avec le SIG, banque centrale de données administratives de l'ONU, et soient conformes à la stratégie informatique et télématique de l'Organisation;
- Que les systèmes informatiques intégrés soient accessibles de tous les lieux d'affectation et comportent une interface utilisateurs uniforme, ce qui facilitera la formation.

43. Les méthodes de travail collégiales du groupe de direction et son souci d'envisager de nouveaux systèmes à l'échelle de l'Organisation tout entière sont exemplaires. Si les départements prenaient individuellement des initiatives de modernisation, il est à craindre qu'ils mettraient au point des systèmes ne répondant qu'à leurs besoins propres, et que serait ainsi manquée une occasion d'intégrer tous les systèmes de l'Organisation. Une approche concertée présente en outre l'avantage de permettre de justifier plus complètement et plus solidement l'affectation des moyens que requièrent les projets de réforme.

44. Par exemple, Galaxy, le système de sélection du personnel mis au point par le Bureau de la gestion des ressources humaines, est bien conçu et n'a pas nécessité de ressources supplémentaires. Cependant, le BSCI considère qu'il aurait pu être encore meilleur, et en particulier mieux intégré aux systèmes existants, s'il avait été conçu dans l'optique de son utilisation à l'échelle de l'Organisation tout entière.

45. Le remplacement des systèmes de gestion des achats actuellement utilisés par l'Organisation pourrait fournir l'occasion de démontrer les mérites d'une telle approche. Deux logiciels de gestion des achats sont actuellement utilisés, l'un par tous les départements et bureaux du Siège (sauf le Département des opérations de maintien de la paix) ainsi que par les bureaux extérieurs et l'autre par le Département des opérations de maintien de la paix et par les missions de maintien de la paix. De surcroît, il y a autant de bases de données différentes que de lieux d'affectation, et donc une multiplicité de listes de fournisseurs et de catalogues.

46. Lors des réunions de groupes de réflexion, la Division des achats a exposé sa conception d'un système de gestion des achats prévu pour l'ensemble de l'Organisation, qui consoliderait les bases de données sur les fournisseurs et permettrait de fonder les décisions sur de meilleures informations. La Division des achats et le Département des opérations de maintien de la paix seraient certes les principaux utilisateurs d'un tel système, mais il est certains aspects de sa mise au point, notamment la manière de le rattacher au SIG, qui ne relèvent de la compétence ni de l'une, ni de l'autre, ce qui illustre l'impérieuse nécessité de faire participer tous les départements et bureaux potentiellement concernés à la conception d'un système censé être adopté à l'échelle de l'Organisation.

47. Les concepteurs de deux projets lancés respectivement par le Bureau de la gestion des ressources humaines (module du système Galaxy pour l'administration des prestations) et le Département des opérations de maintien de la paix (système décentralisé de gestion des achats) devraient avoir à l'esprit les exigences de l'intégration des systèmes à l'échelle de l'Organisation tout entière.

48. Il ressort de l'analyse fonctionnelle à laquelle le groupe de direction a procédé que la première étape de l'élaboration d'un nouveau système, particulièrement pour la gestion des achats et l'administration des prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires, doit être une analyse des besoins. Cette analyse garantira le choix des solutions les plus appropriées et permettra d'établir des spécifications techniques détaillées ainsi qu'un budget d'exécution. Elle permettra aussi de procéder à des calculs de rentabilité sur lesquels pourront s'appuyer les décisions concernant la mise en place des systèmes considérés.

E. Gestion du changement

49. Des entretiens avec le personnel et les cadres des services concernés ont révélé que plusieurs tentatives de modernisation des procédures administratives avaient déjà été faites, sans grand succès. Certaines des personnes interrogées ont évoqué comme explication la résistance au changement.

50. Le BSCI a étudié les initiatives prises précédemment pour moderniser les procédures administratives, notamment celles dont le Conseil de l'efficacité avait rendu compte en 1996. Il a constaté que plusieurs des initiatives de changement et d'amélioration citées comme exemples dans le rapport du Conseil n'avaient pas eu de suite. Les recherches effectuées par le BSCI ont montré que, dans plusieurs cas, le manque de moyens et les exigences d'un programme de travail chargé expliquaient pourquoi les projets de modernisation n'avaient pas été considérés comme prioritaires. De plus, il n'y avait pas à l'époque une instance centrale ou un comité directeur qui aurait pu orienter, superviser et contrôler la mise en oeuvre des initiatives de réforme.

51. Pour que les recommandations formulées dans le présent rapport soient suivies d'effet, il importe tout autant de convaincre les fonctionnaires que les changements envisagés leur seront bénéfiques que de moderniser les processus existants et d'introduire des procédures et des systèmes nouveaux. Les initiatives de rationalisation des procédures devront tenir compte de cette exigence, en particulier au stade de l'élaboration des projets, et il faudra veiller à ce que les équipes chargées des projets comportent des spécialistes de la gestion du changement.

VI. Recommandations

52. Les recommandations qui suivent reposent en grande partie sur les idées issues des consultations avec les responsables et les autres fonctionnaires du Département de la gestion.

53. Le Département de la gestion devrait créer une équipe de projet, composée de représentants du Comité de l'informatique et de la télématique, du Bureau de la politique de gestion, de la Section des voyages et des transports, du Groupe des voyages et des achats, du Bureau de la gestion des ressources humaines, de la Division de l'informatique, du Service chargé du SIG et de la Division des achats, qui serait chargée d'une analyse détaillée des besoins.

54. Le Département de la gestion estime que plutôt que de créer encore un groupe, il faudrait faire de l'application de cette recommandation la priorité absolue du Comité de l'informatique et de la télématique du Département.

55. L'analyse des besoins devrait permettre de sélectionner les moyens informatiques les plus appropriés et de déterminer le volume des fonds nécessaires à l'application des recommandations suivantes :

a) L'administration des voyages devrait être informatisée de sorte que le formulaire de demande d'autorisation soit disponible en ligne et relié au SIG, et que le bordereau de remboursement de frais puisse lui aussi être rempli en ligne, à l'aide des données déjà dans le système;

b) Un logiciel de gestion des achats unique devrait être sélectionné pour être utilisé au Siège, dans les bureaux extérieurs et dans les missions de maintien de la paix. Ce système devrait permettre d'introduire en ligne les demandes de fourniture de biens ou services et de consulter un catalogue informatisé, ainsi qu'une base de données centrale de tous les fournisseurs;

c) Il faudrait continuer à informatiser l'administration de l'allocation-logement, de l'indemnité pour frais d'études et de l'indemnité pour charges de famille, de sorte que les fonctionnaires puissent avoir accès aux données les concernant et introduire leurs demandes en ligne (MC-03-001-001)*.

56. Le Département souscrit aux recommandations tendant à ce que l'administration des voyages soit informatisée, à ce qu'un logiciel de gestion des achats soit sélectionné pour l'ensemble de l'Organisation et à ce que le système d'administration des prestations auxquelles le personnel a droit soit amélioré pour que les demandes puissent être introduites et validées en ligne.

57. Toutefois, avant d'informatiser les opérations, le Département passera en revue les politiques et règles qui les régissent. Cet examen devrait lui permettre de consigner la justification des procédés et servir de point de départ à la mise au point du nouveau système. Des travaux ont déjà été faits en ce qui concerne les indemnités pour charges de famille et un rapport sur les amendements au Statut et au Règlement du personnel sera présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-huitième session, avec une recommandation tendant à ce que les fonctionnaires ne soient plus tenus de présenter chaque année une demande écrite.

58. Le Département de la gestion devrait publier une instruction administrative modifiant comme il est indiqué ci-après la procédure de clôture à suivre lorsqu'un voyage a été effectué suivant la feuille de route :

a) Les responsables de programme devraient être habilités à attester que les voyages ont bien eu lieu lorsque les montants en jeu sont dans les limites de leurs pouvoirs financiers;

b) Le chef du service administratif certifierait que les règles applicables ont bien été suivies (MC-03-001-002).

59. Le Département de la gestion souscrit sans réserve à cette recommandation. Selon lui, dans la mesure où les avances et le remboursement des frais au titre des voyages sont du ressort de la Division de la comptabilité, c'est le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité qui devrait prendre l'initiative.

60. Le Département de la gestion devrait publier une instruction administrative sur la sécurité des systèmes informatiques et télématiques et la protection du caractère confidentiel des données pour que des directives précises soient données à tous les fonctionnaires concernant les noms d'utilisateur et les mots de passe. L'instruction administrative devrait indiquer que les approbations peuvent valablement être données par voie électronique et préciser les responsabilités qui découlent de cette règle (MC-03-001-003).

* Les symboles entre parenthèses renvoient aux codes internes utilisés par le BSCI pour l'enregistrement des recommandations.

61. Le Département de la gestion souscrit à la recommandation tendant à ce qu'il publie des textes définissant les règles en matière de protection des données et de leur caractère confidentiel, établissant la validité des approbations données par voie électronique et précisant les responsabilités découlant de ce mode d'approbation.

62. Le Département de la gestion devrait publier une instruction administrative énumérant les cas dans lesquels la procédure d'autocertification s'appliquera. Cette instruction administrative devrait aussi :

- a) Donner le texte de la déclaration que les fonctionnaires devront signer;
- b) Indiquer que les pièces justificatives pourront à tout moment faire l'objet de contrôles et que l'Organisation se réserve le droit de procéder à ces contrôles à une date ultérieure;
- c) Préciser que les pièces justificatives devront être produites sur demande, dans un délai donné;
- d) Indiquer les conséquences auxquelles s'exposeront les fonctionnaires qui ne respectent pas les règles (MC-03-001-004).

63. Le Département de la gestion souscrit à cette recommandation et déterminera quelle est la meilleure façon de procéder : ou bien publier une instruction administrative générale sur l'autocertification, comme le suggère le BSCI, ou bien expliquer la procédure de certification dans les instructions administratives régissant les différentes prestations. Dans le deuxième cas, les fonctionnaires n'auraient à lire qu'une seule instruction administrative plutôt que deux : l'une portant sur l'indemnité pour frais d'études ou sur l'allocation-logement et l'autre sur les formalités à remplir.

64. Le Département de la gestion devrait faire le nécessaire pour que le rôle des services administratifs et des fonctionnaires d'administration des divers départements et bureaux soit redéfini compte tenu des changements liés à l'amélioration des procédures et à la délégation de pouvoirs accrus aux responsables de programme (MC-03-001-005).

65. Le Département de la gestion souscrit à cette recommandation et a commencé à y donner suite dans le cadre de l'examen des modalités de délégation des pouvoirs. Cet examen devrait aboutir à une redéfinition de son rôle et de celui des unités auxquelles il a affaire, notamment les services administratifs.

66. Le Département de la gestion devrait faire le nécessaire pour éviter les doubles emplois entre systèmes informatiques, et notamment :

- a) Créer et tenir à jour un registre central des systèmes;
- b) Donner pour instruction aux départements et bureaux de soumettre leurs propositions de mise au point de nouveaux systèmes à l'approbation du Conseil de l'informatique et de la télématique;
- c) Faire en sorte que tous les fonctionnaires aient accès au registre par l'intranet (MC-03-001-006).

67. Le Département de la gestion a déjà fait des progrès considérables dans l'application de cette recommandation. Un registre central des systèmes a été créé et peut être consulté en passant par l'intranet, et un projet de mandat a été élaboré pour le Comité de l'informatique et de la télématique.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(*Signé*) Dileep **Nair**
