



Assemblée générale

Distr. générale
7 mars 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés
des textes issus des grandes conférences et réunions
au sommet organisées par les Nations Unies
dans les domaines économique et social
et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Tel que nous la connaissons aujourd'hui, l'Organisation des Nations Unies diffère considérablement de ce qu'elle était lors de sa fondation, voici plus de 60 ans, à l'issue de la conférence de San Francisco. Sa vocation normative demeure certes importante, et elle continue de l'assumer efficacement, mais depuis 10 ans, ses activités opérationnelles ont connu une expansion spectaculaire dans de multiples domaines, allant de la défense des droits de l'homme à la promotion du développement. Cette expansion s'est manifestée tout particulièrement dans le secteur du maintien de la paix, où le volume des opérations a quadruplé, tandis que les missions nouvelles se multipliaient et se diversifiaient; les missions de maintien de la paix absorbent aujourd'hui un budget de 5 milliards de dollars et emploient sur le terrain quelque 80 000 personnes, dont des civils deux fois plus nombreux que les fonctionnaires du Secrétariat en poste au Siège. Autrement dit, l'ONU a cessé d'être une organisation à vocation essentiellement délibérante, présente dans un petit nombre de villes sièges. Sa mission s'étant largement diversifiée, elle doit désormais être présente partout dans le monde où son aide peut améliorer le sort des gens.

La diversification spectaculaire des activités de l'Organisation conduit à repenser fondamentalement son Secrétariat, c'est-à-dire à remettre en question non seulement sa structure, ses systèmes et ses textes, mais aussi ses traditions. Or, cette refonte reste à faire. Les fonctionnaires de l'Organisation, sa ressource la plus



précieuse, sont de plus en plus débordés, et les systèmes de gestion ne sont plus à la mesure de leurs besoins. Les précédentes initiatives de réforme, qui ont certes produit quelques améliorations notables, visaient pour certaines les symptômes plutôt que les causes des faiblesses de l'ONU, et n'ont pas donné à celle-ci les moyens de répondre à des attentes et sollicitations nouvelles. Les dirigeants de tous les États Membres m'y ayant invité lors du Sommet mondial de septembre 2005, je propose dans le présent rapport des mesures qui sont à mon avis indispensables pour donner aux futurs secrétaires généraux les moyens d'exercer efficacement leur mission de gestionnaire, ainsi que diverses autres qui doivent permettre à l'Organisation de mieux utiliser ses moyens de gestion et mieux mettre en valeur ses ressources humaines. Une chance, unique peut-être pour notre génération, s'offre aujourd'hui à nous de transformer l'Organisation en lui donnant les moyens de se montrer à la hauteur des grands défis du XXI^e siècle, une chance, autrement dit, de doter les États Membres des instruments dont ils ont besoin pour définir les orientations stratégiques et laisser au Secrétariat, sous réserve de l'indispensable transparence, l'entière responsabilité de leur mise en œuvre.

Pour que cet objectif puisse être atteint, il importe que le Secrétariat et les États Membres rapprochent le réexamen du dispositif de contrôle interne de celui du système interne d'administration de la justice, actuellement menés en parallèle l'un et l'autre des réformes essentielles pour faire de l'ONU une organisation plus forte, plus dynamique et plus transparente, et que ces réexamens tiennent compte des impératifs des réformes d'envergure étroitement liées entreprises dans six autres grands domaines. J'avance, dans le présent rapport, des propositions qui intéressent ces six domaines, ainsi que la gestion du changement; ces propositions, au nombre de 23, sont résumées ci-après :

I. Capital humain

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

- 1. Le recrutement devrait anticiper la demande et être mieux ciblé et plus rapide.**
- 2. Le régime de mobilité devrait s'appliquer aussi bien au personnel des missions qu'aux fonctionnaires du Siège; la mobilité devrait faire partie des conditions d'emploi et être une condition nécessaire de l'avancement, et le pouvoir conféré au Secrétaire général de procéder à des transferts latéraux de personnel devrait être réaffirmé et étendu.**

3. **Pour rendre plus efficace la planification des carrières, il conviendrait d'organiser des formations ciblées, de définir les conditions nécessaires de l'avancement et d'offrir des parcours professionnels plus diversifiés.**
4. **Le régime des engagements devrait être simplifié et les conditions d'emploi harmonisées.**

II. Qualité de l'encadrement

La structure actuelle de l'équipe dirigeante du Secrétariat est mal adaptée aux exigences de la gestion d'opérations vastes et complexes, et le Secrétaire général, dans sa qualité de Chef de l'administration, a trop de collaborateurs relevant directement de son autorité. Pour remédier à cette situation, je propose ce qui suit :

5. **Le Secrétaire général devrait redéfinir les attributions du Vice-Secrétaire général en lui déléguant officiellement le pouvoir et la responsabilité de diriger et d'administrer les activités opérationnelles du Secrétariat.**
6. **Les 25 départements et autres entités qui, actuellement, relèvent directement du Secrétaire général devraient être réorganisés de manière à réduire sensiblement le nombre des hauts fonctionnaires qui sont ses subordonnés immédiats.**
7. **Il faudrait établir un plan ambitieux de renforcement des capacités de gestion des cadres moyens et supérieurs, englobant recrutement, perfectionnement et organisation des carrières.**

III. Informatique et télématique

Dans ce domaine, bien qu'elle ait apporté ces dernières années des améliorations notables à son infrastructure, l'ONU, avec ses systèmes qui, faute de ressources financières, restent compartimentés et sont techniquement dépassés, est en retard par rapport à d'autres organisations de taille et de complexité comparables. L'absence d'un système intégré d'archivage et de recherche des informations produites par l'ONU freine les progrès dans nombre d'autres domaines. Pour remédier à cette situation, je propose ce qui suit :

8. **Il conviendrait de créer un poste de haut responsable de l'informatique et de la télématique dont le titulaire, ayant rang de sous-secrétaire général, serait chargé de superviser l'élaboration et l'application d'une véritable stratégie de gestion de l'information.**
- 9-10. **Il conviendrait d'entreprendre d'urgence la modernisation des systèmes informatiques et télématiques employés à l'échelle du Secrétariat.**

IV. Prestation de services

Comparée à d'autres organisations, dont certaines font partie du système des Nations Unies, l'ONU a été lente à s'intéresser aux nouvelles formules de prestation de services telles que la délocalisation et l'externalisation. La nature même de l'Organisation et le fait que certaines des missions qui lui sont assignées sont politiquement délicates impliquent certes qu'un certain nombre de fonctions essentielles devront continuer d'être exercées au Siège par des fonctionnaires internationaux, mais il est des fonctions auxiliaires pour lesquelles d'autres formules méritent d'être sérieusement étudiées. Je propose à cet égard ce qui suit :

- 11. L'Assemblée générale devrait modifier ses directives afin de permettre au Secrétariat d'envisager toutes les formules possibles de prestation de services, notamment d'évaluer les possibilités de délocalisation et d'externalisation.**
- 12. Le coût et les avantages de l'application de ces formules à la prestation de certains services administratifs devraient faire l'objet, dans un délai de 12 mois, d'analyses rigoureuses.**
- 13-15. J'entends prendre une série de mesures pour rendre le système de passation des marchés de biens et services plus efficace et rigoureux.**

V. Budget et finances

L'ONU est actuellement handicapée par un système de budgétisation qui privilégie le détail au détriment des grandes orientations et est alourdi par l'existence de 150 fonds d'affectation spéciale et 37 comptes d'opération de maintien de la paix, pour chacun desquels les activités d'appui et les dépenses correspondantes font l'objet de prévisions distinctes. Compartimentée, la gestion financière comporte de multiples opérations manuelles. Les délégations de pouvoir en matière financière sont trop limitées, ce qui explique en partie l'insuffisance du contrôle exercé sur les résultats. Pour remédier à cette situation, je propose ce qui suit :

- 16. Le cycle d'examen et d'adoption du budget devrait être raccourci, et les ouvertures de crédits, qui se répartissent actuellement entre 35 chapitres, devraient être regroupées sous 13 grands chapitres; des pouvoirs plus étendus devraient être conférés au Secrétaire général en matière de redéploiement de postes et d'utilisation des économies réalisées sur les postes vacants.**
- 17. Les comptes des opérations de maintien de la paix devraient être consolidés, et la gestion des fonds d'affectation spéciale simplifiée; le montant du Fonds de roulement et le montant maximum des engagements de dépenses autorisés par l'Assemblée générale pour les opérations de maintien de la paix devraient être relevés; enfin, les règles de gestion financières de l'ONU devraient être revues afin de permettre d'organiser des délégations de pouvoir suffisamment larges, dans une optique de responsabilisation.**
- 18. La planification et la budgétisation devraient être expressément axées sur les résultats et la qualité de la gestion, dans le cadre d'un dispositif plus strict de contrôle et d'évaluation.**

VI. Gouvernance

Le bon fonctionnement de l'Organisation implique l'existence d'un système de gouvernance offrant aux États Membres les informations et les outils dont ils ont besoin pour guider l'action du Secrétariat et pour contrôler la manière dont il s'acquitte des mandats qu'ils lui confient et l'usage qu'il fait des ressources qu'ils mettent à sa disposition. En l'état actuel des choses, la budgétisation et la filière décisionnelle manquent à bien des égards de clarté et de transparence, et le dialogue entre le Secrétariat et les commissions de l'Assemblée générale laisse parfois à désirer. Pour remédier à cette situation, je propose ce qui suit :

19. **Le Secrétariat devrait améliorer son système d'établissement de rapports afin de pouvoir rendre compte en un seul rapport annuel de l'ensemble de ses activités, et devrait ramener de 30 à six le nombre des rapports de gestion.**
20. **De nouveaux principes devraient régir le dialogue entre le Secrétariat et l'Assemblée générale sur les questions de gestion et les questions budgétaires afin de le mieux concentrer sur les questions de fond, les grandes orientations et les résultats.**
21. **J'engage donc l'Assemblée générale à envisager de modifier les modalités de son dialogue avec le Secrétariat sur les questions de gestion et les questions budgétaires.**

VII. Pour l'avenir, investir dans le changement

Pour donner l'impulsion voulue à la réforme dans ces différents domaines et en faciliter la mise en œuvre, je préconise la création, pour une durée limitée, d'un bureau de la gestion du changement qui, investi d'un mandat clairement défini, collaborerait avec les chefs de départements et les autres cadres dirigeants du Secrétariat à la planification et à la coordination des réformes. Idéalement, ce bureau devrait pouvoir aussi travailler en étroite liaison avec un groupe restreint, mais représentatif d'États Membres. Enfin, pour réussir dans cette vaste entreprise, l'Organisation doit pouvoir s'appuyer sur un personnel dynamique, ce qui implique, comme le prévoit le Document final du Sommet mondial de 2005, l'application d'un programme de départs négociés judicieusement ciblé. Sur ces questions, je propose ce qui suit :

22. **Des crédits devraient être expressément affectés à la gestion du changement; le Secrétariat aura en particulier besoin à brève échéance des ressources nécessaires pour la création d'un bureau de la gestion du changement et le financement d'un programme de départs négociés.**
23. **Il conviendrait d'instituer une instance intergouvernementale qui collaborerait avec le bureau de la gestion du changement.**

* * *

Seule une action de cette ampleur, une réforme en profondeur de la gestion dans de multiples domaines, nous permettra de doter le Secrétariat de tous les moyens dont il a besoin pour s'acquitter de l'ensemble des mandats qui lui ont été confiés, utiliser au mieux et en toute transparence les ressources mises à sa disposition par les États Membres, et gagner ainsi la confiance de la communauté mondiale. À une époque où les problèmes tendent à se mondialiser, où le monde a de plus en plus besoin d'une institution universelle capable de concevoir et d'appliquer des stratégies planétaires, il est plus que jamais nécessaire que l'Organisation des Nations Unies soit à même de remplir les promesses de la Charte et, par-dessus tout, de répondre aux attentes et aux espoirs des générations présentes et futures.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1–19	8
Encadré 1 Asseoir le respect de la déontologie et du principe de responsabilité.....		15
I. Investir dans le capital humain.....	20–31	16
II. Investir dans la qualité de l’encadrement	32–46	22
III. Investir dans l’informatique et la télématique.....	47–56	25
IV. Investir dans de nouvelles formules de prestation de services.....	57–69	29
A. Exploiter les options nouvelles	57–64	29
B. Renforcer le système de passation des marchés	65–69	31
V. Investir dans l’amélioration de la budgétisation et de la gestion financière.....	70–80	34
VI. Investir dans la gouvernance	81–85	39
Encadré 2 Renforcer le contrôle et l’audit		43
VII. Pour l’avenir, investir dans le changement	86–92	44
A. Ressources nécessaires.....	86–87	44
B. Des changements rapides et visibles	88–92	45
VIII. Conclusion.....	93	47
Encadre 3 Propositions appelant une décision et le soutien de l’Assemblée générale		47

Introduction

Une Organisation qui se transforme dans un monde en mutation

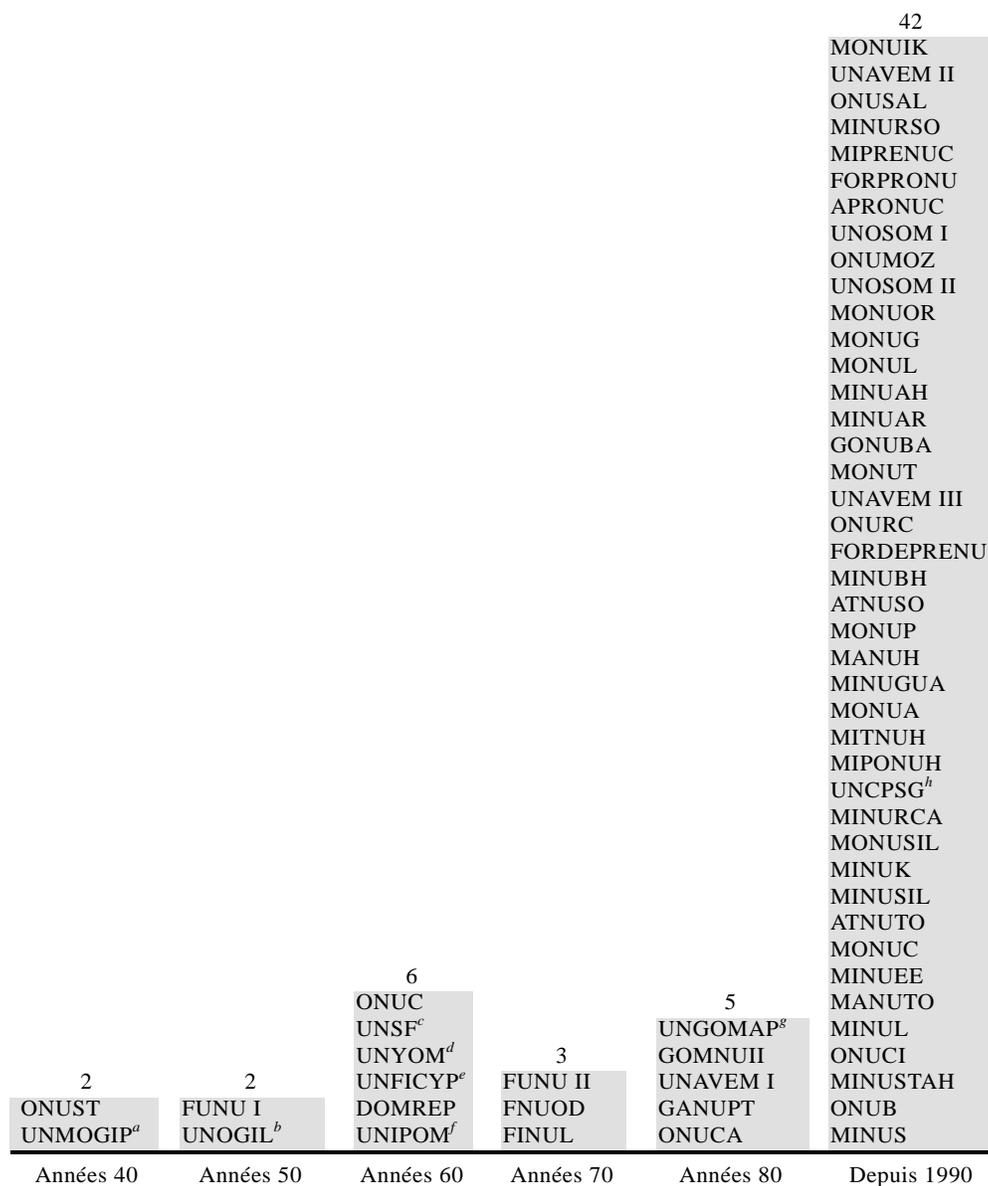
1. Tout au long de son histoire, l'Organisation des Nations Unies a joué un rôle irremplaçable en étant le lieu de conférences et réunions où se débattent des questions d'intérêt mondial et s'établissent des normes planétaires. Et pendant une grande partie de cette histoire, son Secrétariat et son personnel, affecté essentiellement au Siège, ont eu pour vocation première d'assurer le service de ces conférences et réunions. Pour l'essentiel, cette activité demeure importante et substantielle. Les normes mondiales ainsi arrêtées ont entraîné de profonds changements dans le monde.

2. Mais de nos jours, le climat politique et social dans le monde est tout autre, et notre Organisation l'illustre bien. L'ONU a vu ses opérations proliférer, son budget exploser et sa mission s'élargir spectaculairement ces 20 dernières années. Aujourd'hui, elle mène des opérations complexes, fournit directement des services essentiels dans le monde entier et collabore avec des partenaires très divers – dont des gouvernements, des organisations régionales, des groupes de la société civile, des fondations philanthropiques et des entreprises du secteur privé – à des activités tout aussi diverses qui vont du maintien et de la consolidation de la paix à la lutte contre la pauvreté et le VIH/sida et à la promotion des objectifs du Millénaire pour le développement.

3. Certes, le maintien de la paix remonte aux premières heures de la guerre froide. Mais à l'époque, il ne s'agissait généralement que d'interposer des soldats entre les forces armées des États belligérants pour surveiller le respect d'un cessez-le-feu et, au cours des 44 premières années de son histoire, l'ONU n'a déployé que 18 missions de maintien de la paix.

4. Pendant les 16 ans qui se sont écoulés depuis, 42 nouvelles missions ont été autorisées (voir fig. 1).

Figure 1
**Prolifération des missions de maintien de la paix
 au cours des 16 dernières années**



^a Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan.

^b Groupe d'observation des Nations Unies au Liban.

^c Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle Guinée occidentale.

^d Mission d'observation des Nations Unies au Yémen.

^e Force des Nations chargée du maintien de la paix à Chypre.

^f Mission d'observation des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan.

^g Mission de bons offices des Nations Unies en Afghanistan et au Pakistan.

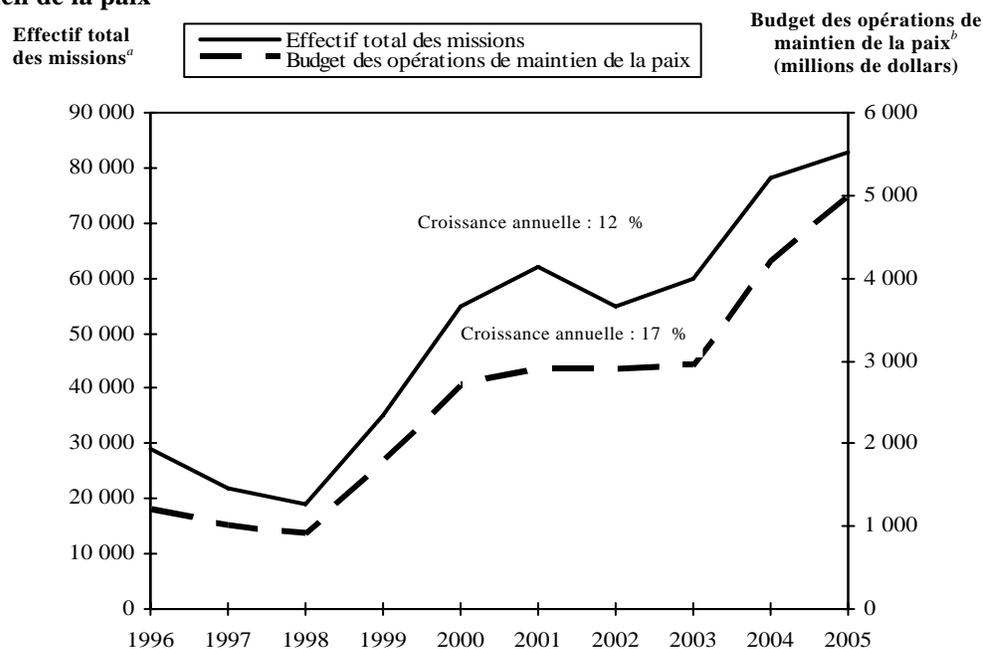
^h Groupe d'appui de la police civile.

Or, le maintien de la paix est aujourd'hui chose beaucoup plus complexe. Il consiste d'ordinaire à rebâtir des institutions, à organiser des élections et à former la police; il englobe aussi bien d'autres tâches indispensables pour qu'un accord de paix signé par les chefs de factions armées amène véritablement la sécurité et offre au moins une chance de prospérité à la population d'un pays dévasté par de longues années de conflit. Dans deux situations récentes – dont l'une est encore d'actualité –, l'ONU a même dû assumer les fonctions exécutives de l'État dans le territoire concerné.

5. Même s'il ressort d'études indépendantes que l'ONU s'acquitte de ces tâches à moindre coût que des États agissant seuls ou au sein de coalitions ponctuelles, la gestion de ces missions nouvelles plus complexes nécessite un personnel plus nombreux. Rien que pendant les neuf années écoulées depuis mon entrée en fonctions, le nombre de civils et de soldats affectés à des missions de maintien de la paix est passé de moins de 20 000 à plus de 80 000 personnes, ce qui a porté le montant total du budget des opérations de maintien de la paix de 1 milliard 250 millions de dollars à plus de 5 milliards de dollars (voir fig. 2). À lui seul, le personnel civil affecté à des missions de maintien de la paix est maintenant deux fois plus nombreux que l'effectif entier du Secrétariat à New York, et le coût des opérations de maintien de la paix représente aujourd'hui plus de la moitié des dépenses totales de l'Organisation.

Figure 2

Explosion du budget et des effectifs des opérations de maintien de la paix



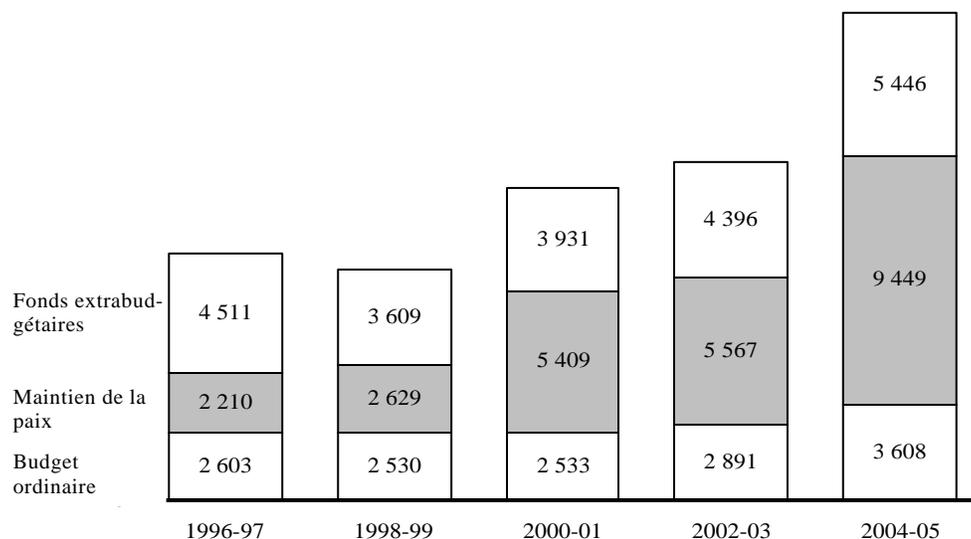
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de missions de maintien de la paix	16	14	14	16	14	12	12	11	15	15
Effectif moyen par mission^b	1 816	1 443	1 223	2 200	3 917	5 198	4 465	5 517	5 315	5 524

^a Moyenne de deux années d'effectifs (personnels militaire et civil des missions, et personnel occupant des postes financés au moyen du compte d'appui au Siège).

^b Le budget annuel correspond à la période allant du 1^{er} juillet au 30 juin, autrement dit le budget de 1996 correspond à la période allant de juillet 1996 à juin 1997.

Figure 3
Explosion des budgets de l'ONU au cours des 10 dernières années
Budgets biennaux, 1996-2005

(En millions de dollars des États-Unis)



6. En revanche, le budget ordinaire, qui est au cœur de tant de débats intergouvernementaux sur la maîtrise et l'orientation des activités de l'ONU, entre pour moins de 20 % dans les dépenses, le reste, à l'exclusion des tribunaux pénaux et du plan-cadre d'équipement, correspondant à des dépenses extrabudgétaires financées au moyen de contributions volontaires (voir fig. 3) et allant pour l'essentiel aux activités « opérationnelles » – aide aux réfugiés et secours humanitaires, justice pénale, surveillance du respect des droits de l'homme et création de capacités, assistance électorale. De manière générale, ces activités nouvelles vont de pair avec les dépenses croissantes de fonds et programmes des Nations Unies, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM), qui sont aujourd'hui de l'ordre de 10 milliards de dollars par an. Au total, le montant annuel des dépenses de l'ONU se chiffre donc à près de 20 milliards de dollars par an. Le présent rapport s'intéresse à la seule moitié de cette somme qui correspond aux dépenses du Secrétariat.

Une occasion que nous devons saisir

7. Une telle prolifération d'activités d'un genre nouveau conduit à réinventer fondamentalement le Secrétariat de l'ONU – ses règles, sa structure, ses systèmes et ses traditions. Amorcée dans les fonds et programmes des Nations Unies, cette refonte reste à faire au Secrétariat. Notre personnel travaille dans le monde entier et n'a jamais autant donné, bien souvent dans des situations difficiles et dangereuses et

avec beaucoup d'idéalisme et d'intégrité, mais notre système de gestion n'est pas à la hauteur. Il n'a ni les moyens, ni les instruments de contrôle, ni la souplesse, ni encore la solidité et à vrai dire la transparence voulus pour gérer des opérations d'envergure mondiale qui se chiffrent à plusieurs milliards de dollars et qui doivent souvent être déployées dans l'urgence.

8. Nombreuses ont été les initiatives de réforme. J'ai moi-même proposé deux gros trains de mesures – l'un en 1997 (voir A/51/950) et l'autre en 2002 (voir A/57/387) –, sans parler du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, paru en 2000 (voir A/55/305-S/2000/809), et du rapport sur le renforcement et l'uniformisation du système de gestion de la sécurité, paru en 2004 (voir A/59/365). En partenariat avec les États Membres, j'ai opéré des changements importants, et je crois l'Organisation plus performante et plus efficace qu'il y a 10 ans.

9. Mais ces premières initiatives se sont attaquées aux symptômes davantage qu'aux causes profondes de nos carences. Il leur manquait la dimension globale et stratégique qu'exige une époque où tout change si vite. Dans plusieurs domaines clefs – notamment la gestion des ressources humaines, les structures de base de la gestion proprement dite, les mécanismes de contrôle intergouvernemental, et peut-être surtout les principes de gestion mêmes –, notre façon de travailler n'a *pas* sensiblement évolué depuis les années 70, voire même la période antérieure, à telle enseigne que les systèmes ont continué de s'affaiblir à mesure que montaient les défis.

10. Le Secrétariat a donc eu du mal à s'adapter à un monde nouveau. Il s'est heurté à bien des problèmes opérationnels et a connu sa part de crises. Et malgré tout, grâce à son dévouement, le personnel a réussi à faire plus chaque année. Le moment est maintenant venu de procéder à une réforme fondamentale, qui tendra précisément à permettre au Secrétariat de répondre aux nouvelles exigences opérationnelles de l'Organisation des Nations Unies au XXI^e siècle. Tout comme le bâtiment symbole qui abrite notre siège, après plus de 50 ans de réparations et de travaux de maintenance ponctuels, a besoin d'être rénové de fond en comble, notre Organisation, après des décennies de réformes au coup par coup, a besoin aujourd'hui d'une refonte stratégique, qui ne peut aboutir que si chacun s'investit dans cette entreprise avec constance et méthode à tous les niveaux de responsabilité.

11. Les États Membres l'ont bien compris. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale), les chefs d'État et de gouvernement de tous les États Membres ont invité le Secrétaire général à établir un projet détaillé de réforme. Au paragraphe 162, ils m'ont prié de soumettre à l'Assemblée générale, pour examen, des propositions concernant les conditions qui doivent être réunies et les mesures qui devraient être prises pour que je puisse m'acquitter efficacement de mes responsabilités en matière de gestion, et que le puissent mes successeurs après moi. Et au paragraphe 163, ils m'ont demandé de soumettre à l'Assemblée, pour examen et décision au premier trimestre de 2006, des propositions concernant l'application de réformes de la gestion, tendant en particulier à voir utiliser plus efficacement les ressources humaines et financières de l'Organisation. Une telle occasion d'opérer le changement si nécessaire risque de ne pas se renouveler de sitôt. À nous de la saisir et d'en tirer tout le parti possible.

12. Le présent rapport, qui fait suite à ces deux demandes, voudrait compléter d'autres examens stratégiques plus pointus déjà commandés par l'Assemblée générale. Il se veut le plan général de la vaste réforme de la gestion qu'à mon sens la plupart, pour ne pas dire la totalité des États Membres, appellent sincèrement de leurs vœux. Il contient des propositions qui intéressent sept grands domaines : le capital humain (sect. I); la qualité de l'encadrement (sect. II); l'informatique et la télématique (sect. III); les formules de prestation de services (sect. IV); le budget et les finances (sect. V); la gouvernance (sect. VI); et la gestion du changement (sect. VII). Tous liés entre eux, ces domaines le sont aussi aux normes et règles déontologiques du Secrétariat – que j'ai déjà entrepris de réviser avec l'aide des États Membres – et aux systèmes de contrôle et de justice interne, qui font l'objet l'un et l'autre d'examens distincts. Ne pas mener à bien la réforme dans l'un quelconque de ces domaines, c'est risquer d'en réduire considérablement, voire d'en ruiner l'intérêt dans tous les autres. Ainsi, sans m'y arrêter, j'évoque brièvement dans le présent rapport les réformes déjà opérées ou envisagées dans les domaines de la déontologie et du contrôle, et j'y préconise la refonte du système de justice interne. Je brosse ainsi un tableau complet des changements que j'estime nécessaires.

13. Je n'ignore pas que le seul fait pour l'Assemblée générale d'approuver toutes les modifications que je propose d'apporter aux textes ne suffirait pas à transformer notre Organisation. Il nous faut la doter d'une capacité de gestion moderne et forte, ce qui ne peut résulter non plus d'un vote, mais procède d'une mutation organisationnelle s'opérant dans la patience. De fait, il nous faudra nous arrêter sur la quasi-totalité des rouages de l'Organisation pour supprimer l'inutile et concevoir des moyens plus efficaces de faire les choses. Le présent rapport se veut le point de départ d'une entreprise de gestion du changement qui s'étendra sur plusieurs années. L'une des critiques à adresser à l'ancienne manière de voir et de faire tient précisément en ceci qu'elle assimilait un rapport ou un vote à un changement. À vrai dire, les rapports et les votes permettent et *autorisent* le changement, mais le changement proprement dit réside dans la longue marche qui s'ensuit.

Travailler ensemble

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

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

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

17. À la vérité, pour que le changement devienne réalité, il est impérieux que le Secrétariat et les États Membres travaillent ensemble à *lui donner corps*. Le détail de toutes les réformes envisagées reste à préciser, ce qui doit se faire en pleine concertation avec tous, singulièrement les premiers intéressés, dont la loyauté et le dévouement sans faille détermineront le plus directement le succès de l'entreprise, à savoir les fonctionnaires de l'Organisation. Cette entreprise doit reposer sur un dialogue exemplaire entre toutes les parties prenantes, qui permette de tracer clairement la voie à suivre et les attributions hiérarchiques de tous les responsables concernés.

18. Mes propositions découlent d'un débat sur la manière dont l'ONU peut faire des économies à la faveur d'une réforme. Certes, des économies réelles résulteront de ces propositions, qui permettront à terme de réduire le coût de bien des activités en les rationalisant. Mais mes propositions ne se veulent pas des mesures de réduction des dépenses : mon propos d'ordre financier est avant tout de dire que le sous-investissement dans le capital humain et les technologies de l'information a été considérable et qu'il faut aujourd'hui rattraper le temps perdu pour faire de l'ONU une organisation efficace. Atteindre le niveau d'efficacité que notre personnel, nos clients, nos États Membres *et nos peuples* sont en droit d'attendre ne sera pas bon marché.

19. J'entends faire en sorte que tous les États Membres disposent d'une Organisation dont il leur sera facile d'orienter l'action et dont ils pourront compter qu'elle donne suite promptement et efficacement à leurs instructions parce que bien structurée et transparente. Je veux avant tout veiller à ce que l'ONU offre les meilleurs services possibles aux centaines de millions de gens dans le monde qui en ont besoin pour espérer échapper à leur sort – tous ceux que menacent la misère, la faim, la malnutrition, les maladies endémiques ou les épidémies, la désertification et autres formes de dégradation de l'environnement, les catastrophes naturelles, les conflits civils, l'anarchie, la violence et le crime organisé transnational, le terrorisme, l'oppression et la gabegie des gouvernants, le génocide, le nettoyage ethnique et autres crimes contre l'humanité. Ce sont eux qui ont véritablement tout à gagner d'une Organisation des Nations Unies efficace et démocratique.

Encadré 1

Asseoir le respect de la déontologie et du principe de responsabilité

Un personnel qui, du bas en haut de la hiérarchie, obéit aux règles de la déontologie et se sent tenu de rendre compte de son action est l'essence même de toute organisation qui marche. Pour l'ONU, organisation fondée sur les nobles idéaux de la Charte, et qui vient donner l'exemple dans les pays où elle travaille, partout dans le monde, cet impératif vaut doublement. Malheureusement, il est apparu récemment que trop souvent, nous n'avons pas été à la hauteur. Une enquête interne réalisée en 2004 auprès du personnel a fait apparaître un sentiment préoccupant d'insatisfaction à l'égard de l'Administration. En outre, des révélations allant des conclusions de la Commission d'enquête indépendante sur le programme « pétrole contre nourriture » aux actes hautement répréhensibles d'exploitation sexuelle commis par certains membres du personnel des opérations de maintien de la paix ne nous montrent que trop bien l'impératif qu'il y a à nous donner un arsenal de textes plus rigoureux et efficaces et de sanctions plus sévères. Ainsi, ai-je procédé en 2005 à un certain nombre de changements tendant à remédier à la situation et à donner aux hauts fonctionnaires les moyens de veiller à ce que tous les employés de l'Organisation observent les normes les plus strictes. Plus précisément, l'ONU :

- S'est dotée d'un Bureau de la déontologie, avec l'approbation des États Membres.
- S'est donné une nouvelle politique et des textes plus forts pour protéger contre toute mesure de rétorsion quiconque signale des irrégularités.
- A institué des règles plus rigoureuses pour les déclarations de situation financière et les déclarations d'intérêts, applicables à des catégories plus vastes de hauts fonctionnaires ainsi qu'à tous les fonctionnaires qui concourent à la passation des marchés.
- A établi des principes directeurs stricts régissant l'acceptation des services offerts à titre gracieux par des sociétés du secteur privé.
- A mis en œuvre un ensemble de mesures tendant à prévenir l'exploitation sexuelle dans les missions sur le terrain, à faire enquêter sur les allégations en la matière et à amener les auteurs à répondre de leurs actes; au cours des 14 derniers mois, pour avoir commis de telles violations, plus de 100 fonctionnaires des Nations Unies et membres du personnel des opérations de maintien de la paix ont été renvoyés ou expulsés, et des contingents entiers ont été rapatriés.

À ce train de réformes viendront prochainement s'ajouter un nouveau code de conduite régissant les contacts après emploi avec le Secrétariat à des fins commerciales et de nouvelles mesures visant à nous donner les moyens de repérer et de prévenir la fraude et la corruption.

I. Investir dans le capital humain

Problématique

20. L'impératif d'une fonction publique internationale hautement qualifiée et indépendante posé par la Charte des Nations Unies vaut autant de nos jours qu'il y a 60 ans. De la qualité de son capital humain dépend le succès de l'Organisation, qui ne pourra s'acquitter des mandats de plus en plus complexes qui lui sont confiés que si elle sait attirer et garder à son service des personnes de valeur.

21. Durant mon mandat, j'ai pris un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer la façon dont l'Organisation gère et valorise ses ressources humaines, initiatives qui ont consisté notamment à définir les valeurs fondamentales et compétences de base à retenir dans tous les aspects de la gestion des ressources humaines – recrutement, valorisation et évaluation et notation; à instituer un système de recrutement en ligne; à habilitier les responsables à choisir leurs collaborateurs; à instituer une politique d'encouragement à la mobilité; et à prendre des mesures pour renforcer la sûreté et la sécurité du personnel partout où l'ONU est présente.

22. Ce sont là autant d'acquis non négligeables, mais force est d'admettre que nos systèmes ne sont plus à la mesure des impératifs auxquels nous devons répondre. Alors que plus de la moitié de ses 30 000 fonctionnaires travaillent sur le terrain (voir fig. 4), l'ONU conserve un dispositif de gestion des ressources humaines exerçant l'essentiel de ses activités dans la sérénité de ses villes sièges. Les mandats de plus en plus complexes confiés à l'Organisation requièrent un nouveau profil de compétences propre à lui permettre de répondre, en toute cohérence, à des sollicitations nouvelles dans des domaines aussi divers que l'aide humanitaire, le maintien de la paix, l'assistance électorale, le contrôle des drogues et la lutte contre la criminalité. Il lui faut pouvoir recruter et garder à son service des cadres, des gestionnaires et des personnels capables de gérer de vastes opérations multidisciplinaires complexes dotées de budgets de plus en plus conséquents. Trop de fonctionnaires nous abandonnent, déçus par l'absence d'une organisation des carrières qui leur permette de saisir toute la gamme de débouchés qu'offre notre organisation mondiale.

23. Il ressort d'une enquête sur la physionomie du personnel dite « A Picture of UN Staff », réalisée en 2005, qui a suscité 5 320 réponses, que deux des aspects les plus démotivants aux yeux des fonctionnaires sont l'absence de perspectives de carrière et de promotion et les frustrations causées par une bureaucratie trop lourde.

24. La plupart des fonctionnaires de l'ONU n'ont que trop conscience des problèmes administratifs et de carrière auxquels se heurtent leurs collègues, tout comme ceux qui cherchent à entrer à l'ONU. Je pense notamment :

a) Au cadre qualifié candidat à un poste à l'ONU qui, maintenu trop longtemps dans l'incertitude quant au sort réservé à sa candidature, décide d'accepter un emploi ailleurs. C'est que malgré tous les efforts qui ont pu être faits pour pourvoir rapidement le poste, les milliers de candidatures reçues n'ont pu être traitées assez vite;

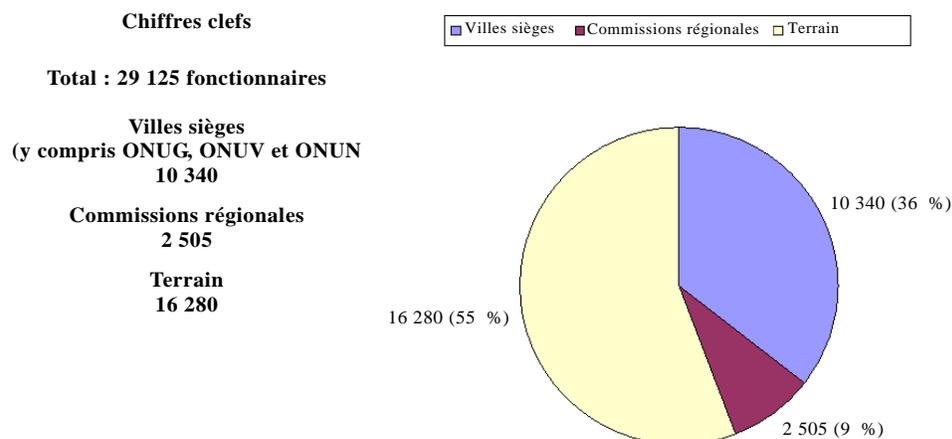
b) À la collègue qui, ayant passé de nombreuses années au service de l'Organisation dans diverses zones de conflit, aspire à rejoindre sa famille mais

découvre que son expérience sur le terrain ne lui donne pas plus de chances d'obtenir un poste dans un lieu d'affectation autorisé aux familles;

c) À l'agent des services généraux qui, s'étant dévoué à l'Organisation durant de nombreuses années au cours desquelles il a par ailleurs su acquérir les diplômes et l'expérience voulus pour prétendre à un poste d'administrateur, obtenant notamment un bon classement aux concours annuels de recrutement dans la catégorie des administrateurs, ne parvient jamais à passer dans cette catégorie en raison du nombre limité des postes réservés à cet effet. On lui dit qu'en démissionnant de l'ONU et en posant de l'extérieur sa candidature à un poste d'administrateur, il accroîtrait ses chances, mais il ne peut se permettre de lâcher la proie (ses revenus actuels) pour l'ombre d'une promotion.

Figure 4

Répartition des effectifs par catégorie de lieux d'affectation



Date : au 30 novembre 2005
 Population : fonctionnaires recrutés sur le plan international et localement, quelle que soit la durée du contrat, à l'exclusion des personnels de l'ONU administrés par d'autres organisations.

25. Des systèmes et procédures complexes, démodés et fragmentaires empêchent l'Organisation de s'adapter. En particulier :

a) Bridé par un véritable corset de directives parfois contradictoires émanant des organes délibérants, par l'émiettement des responsabilités et par des textes compliqués, incohérents et souvent obscurs, le Secrétaire général, qui est, aux termes de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, n'a ni les moyens ni les pouvoirs voulus pour gérer celle-ci avec efficacité;

b) Le recrutement est tout simplement trop lent et pas assez anticipatif pour répondre aux exigences en constante évolution d'une organisation à vocation de

terrain. Les procédures sont trop complexes et les formalités administratives prennent trop de temps. En moyenne, il faut 174 jours entre la parution d'un avis de vacance de poste et le choix du candidat;

c) Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la répartition géographique et l'équilibre entre les sexes – deux éléments essentiels à une fonction publique internationale véritablement diversifiée. Seul un cinquième des départements ont atteint l'objectif d'accroître le recrutement de ressortissants d'États Membres non représentés ou sous-représentés. Étant de 38 % seulement, la proportion de femmes dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur demeure inacceptable;

d) Des postes de tout premier plan dans des lieux d'affectation clefs restent vacants pendant trop longtemps, ce qui entame l'aptitude de l'Organisation à s'acquitter de ses mandats. Ainsi, le tiers des postes d'administrateur des missions de maintien de la paix sont vacants en permanence, ce qui est inadmissible et intenable. En revanche, dans les lieux d'affectation classiques et les villes sièges, les postes vacants sont trop peu nombreux et les mouvements de personnel trop rares, ce qui nuit aux perspectives de carrière;

e) Les nominations sur le terrain relèvent de procédures différentes de celles applicables aux villes sièges, ce qui prive l'Organisation d'un corps d'agents uniforme et est source d'incohérence dans l'application de ses règles et normes;

f) Du fait de la complexité des conditions à remplir, les fonctionnaires – en particulier ceux affectés sur le terrain – ne peuvent prétendre sur un pied d'égalité à un poste ailleurs dans l'Organisation, si bien que les responsables sont privés du plus large vivier de compétences possible, les perspectives de carrière étant limitées et les cloisonnements entre le terrain et les villes sièges accentués;

g) Le personnel n'est pas assez mobile, une pléthore de directives restrictives, qui circonscrivent notamment le pouvoir du Secrétaire général de décider des mouvements de personnel lorsque l'intérêt de l'Organisation le dicte, venant décourager ces mouvements. Les groupes professionnels sont entourés de tels remparts qu'il est devenu difficile d'en sortir, même en début de carrière;

h) L'Organisation propose toute une kyrielle de contrats différents qui sont autant de formules lourdes, difficiles à administrer et sont source d'inéquité, de mécontentement, de ressentiments et de lenteurs administratives, qui ne l'aident guère à attirer et à conserver les meilleurs;

i) Le fonctionnaire onusien côtoie des collègues d'autres organisations du système des Nations Unies qui jouissent de meilleures conditions d'emploi sur le plan pécuniaire et sur celui de la qualité de vie, qui tiennent principalement dans le traitement réservé aux membres de la famille de ces derniers et dans le temps de repos et de récupération qui leur est ménagé lorsqu'ils sont affectés sur le terrain;

j) L'Organisation n'investit pas assez pour valoriser et gérer les talents à tous les échelons, ne consacrant que 1 % de son budget « personnel » aux activités de formation et de perfectionnement, auxquelles d'autres organisations internationales affectent une enveloppe trois ou quatre fois plus consistante;

k) La plate-forme informatique de gestion des ressources humaines n'est pas à la hauteur quand on sait que l'Organisation déploie de nos jours ses activités dans le monde entier;

l) Lent et lourd, le système de justice interne ne permet pas de concilier les prérogatives légitimes de l'Administration et le droit du fonctionnaire au respect de la légalité administrative.

Mon ambition

26. Je vois une fonction publique internationale indépendante briller de nouveau par la rigueur de ses normes et règles de déontologie, d'équité, de transparence et de responsabilité, ainsi que par son école d'apprentissage permanent, son goût du travail bien fait et la saine émulation qui anime ses cadres. Le Secrétariat serait une entité opérationnelle véritablement intégrée ayant vocation de terrain. Polyvalents, hautement adaptables et mobiles, ses agents pratiqueraient la pluridisciplinarité de façon à permettre à l'Organisation de s'acquitter en toute efficacité et économie de ses mandats complexes et imbriqués et d'être un employeur de choix dans le secteur public international.

27. Pour que cette ambition se concrétise, il faudrait que l'Organisation se donne un nouveau dispositif de gestion des ressources humaines qui, faisant fond sur les réformes déjà opérées, lui donnerait les moyens de s'adapter à l'évolution des besoins.

28. Le capital humain nouveau de l'ONU consisterait dans un corps de fonctionnaires internationaux de carrière, auquel viendraient s'ajouter des personnels qui seraient recrutés pour des périodes de courte durée lorsque le besoin s'en ferait sentir. On puiserait dans ce vivier l'essentiel du personnel nécessaire aux missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales urgentes. Des personnels expérimentés, rapidement mobilisables et capables de travailler efficacement en terrain inconnu et sous pression seraient constamment sollicités. Environ 2 500 postes internationaux des missions de maintien de la paix et missions politiques spéciales viendraient constituer l'essentiel de ce soubassement. Des postes supplémentaires dans le secteur humanitaire et dans celui des droits de l'homme pourraient constituer un élément plus restreint, mais néanmoins vital, de ce capital de base sur le terrain.

29. L'Organisation devra intégrer les personnels de terrain et ceux des villes sièges en un secrétariat mondial offrant des conditions d'emploi compétitives. Un recrutement anticipatif, rapide et ciblé doit permettre de satisfaire les exigences d'une organisation opérant essentiellement sur le terrain et d'améliorer la répartition géographique et l'équilibre entre les sexes. Les barrières artificielles créées par les différents types de contrats seraient éliminées. On entreprendrait de réduire le temps que le fonctionnaire passe loin de sa famille. Quiconque voudrait entrer à l'ONU devrait – condition *sine qua non* – être disposé à travailler partout. La mobilité serait facilitée et récompensée. Le personnel serait reprofilé de façon à répondre à l'évolution des besoins de l'Organisation, et l'on investirait beaucoup plus dans la valorisation des ressources humaines et la gestion des talents.

30. Mes propositions touchant les ressources humaines se veulent un tout, étant étroitement imbriquées. Je ne saurais trop souligner que cette ambition n'est pas sans exiger des progrès dans d'autres domaines, en particulier la gestion axée sur les résultats et l'existence d'une plate-forme informatique intégrée et fiable. L'œuvre du Groupe de la refonte qui examine actuellement le système de justice interne est également essentielle au succès de ces réformes. L'absence d'un système de justice

qui permette de régler promptement et équitablement les litiges entre le personnel et l'Administration hypothéquera les chances de succès des autres réformes. Par ailleurs, le régime des indemnités et avantages devra être simplifié et rationalisé, notamment par la « forfaitisation » des prestations par exemple.

31. **Les dépenses renouvelables nécessitées par l'harmonisation du régime des prestations des personnels sur le terrain, y compris le nouveau corps de personnels de maintien de la paix, qui seraient de l'ordre de 280 millions de dollars par an, seraient financées en grande partie par les contributions budgétaires ou extrabudgétaires destinées au maintien de la paix. De plus, pour doubler – c'est chose indispensable – les ressources consacrées à la formation et au perfectionnement du personnel, il faudrait un montant supplémentaire de 10 millions de dollars par an.**

Propositions

Proposition 1

Je propose d'instituer un système de recrutement plus anticipatif, mieux ciblé et plus rapide :

- **En pratiquant une plus large politique d'ouverture adossée à une planification stratégique des effectifs;**
- **En ayant recours à des fichiers de candidats présélectionnés;**
- **En mettant en place un service de recrutement spécialement chargé d'aider les responsables à choisir leurs collaborateurs;**
- **En ramenant à 30 jours la période d'affichage des avis de vacance de poste;**
- **En instituant une procédure de recrutement accéléré en cas de crises;**
- **En élargissant les perspectives de carrière des fonctionnaires, et en enrichissant le vivier de talents en éliminant les restrictions fondées sur le statut contractuel, la catégorie, le lieu d'affectation ou l'ancienneté, notamment celles qui frappent actuellement les candidats à des postes d'administrateur auxiliaire non pourvus par voie de concours;**
- **En procédant à la révision du système des examens et concours et des profils d'emploi de façon à les adapter aux besoins actuels;**
- **En imposant le strict respect des objectifs fixés en matière de répartition géographique et d'équilibre entre les sexes;**
- **En raccourcissant de moitié les délais de recrutement.**

Proposition 2

Je propose d'instituer une politique de mobilité plus cohérente, notamment :

- **En donnant au Secrétaire général le pouvoir de réaffecter les fonctionnaires en fonction des besoins;**

- En faisant strictement respecter la durée d'occupation des postes en vigueur, en instituant le principe du roulement pour la majorité des postes d'administrateur recruté sur le plan international, et en incluant le personnel des villes sièges et celui en poste sur le terrain dans un même régime de mobilité applicable dans toute l'Organisation;
- En multipliant les chances de formation et en améliorant les conditions de vie et de travail; le budget formation devrait initialement être multiplié par deux, ce qui nécessiterait 10 millions de dollars de dépenses supplémentaires par an;
- En accroissant les chances de mobilité des agents des services généraux.

Proposition 3

Je propose de cultiver les talents et de favoriser les carrières :

- En augmentant sensiblement les ressources consacrées au perfectionnement du personnel et à l'aide à l'organisation des carrières;
- En pourvoyant au perfectionnement systématique des administrateurs en début de carrière, érigé en condition impérative pour l'avancement;
- En établissant des profils de carrière types, offrant diverses filières et passerelles;
- En astreignant les cadres et responsables à des stages d'orientation et de perfectionnement.

Proposition 4

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

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

Opération spéciale dans les lieux d'affectation formellement déconseillés aux familles, et en revoyant le régime des périodes de repos et rationalisant l'administration, notamment grâce à la forfaitisation. Cette harmonisation exigerait des dépenses renouvelables de l'ordre de 280 millions de dollars par an.

II. Investir dans la qualité de l'encadrement

Problématique

32. La fin de la guerre froide et l'avènement de la mondialisation qui ont ouvert de nouvelles perspectives à l'action de l'Organisation, n'ont pas été sans incidence sur le rôle du Secrétaire général. Étant le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, j'ai vu mes responsabilités administratives s'alourdir considérablement par suite de l'extraordinaire prolifération des missions sur le terrain et autres activités opérationnelles complexes. Or, l'ONU s'étant par ailleurs directement et activement pris d'intérêt pour des questions beaucoup plus diverses que par le passé, je me vois extraordinairement sollicité dans mon rôle politique au service du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et d'autres organes de l'ONU. Bref, je suis censé être le premier diplomate du monde et gérer une organisation vaste et complexe, à mes heures perdues pour ainsi dire. On n'en attendra sans doute pas moins de mes successeurs.

33. **Des responsabilités hiérarchiques impossibles à gérer.** À l'heure actuelle, plus de 25 départements et bureaux, dont la taille, l'importance et la complexité varient considérablement, relèvent directement du Secrétaire général. Le plus grand gère des milliards de dollars et des dizaines de milliers de personnes; le plus petit, une poignée de personnes et quasiment aucune ressource. Dans la pratique, de nombreux chefs de département reçoivent très peu d'instructions directement de moi, et sont isolés chacun dans sa sphère, ou sont censés travailler ensemble dans un vague « comité exécutif », sans qu'un appui administratif assez consistant vienne leur permettre de le faire véritablement. En outre, de nombreux conseillers, envoyés et représentants spéciaux me font périodiquement rapport.

34. Dix chefs de programmes et de fonds qui relèvent également du Secrétaire général attendent de moi des orientations stratégiques. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système récemment créé recommandera vraisemblablement de modifier la structure, l'administration et la hiérarchie de ces mécanismes du système des Nations Unies.

35. **Une haute administration à renforcer.** Créé par l'Assemblée générale à la fin de l'année 1997 pour épauler le Secrétaire général, le poste de Vice-Secrétaire général est certes venu à point nommé renforcer l'équipe dirigeante du Secrétariat. Investi d'un mandat étendu (aider à gérer les activités du Secrétariat, pourvoir à la cohérence des activités et programmes et rehausser l'image de l'Organisation et son rôle dans les sphères économiques et sociales), le Vice-Secrétaire général ne tire toutefois de pouvoirs exprès d'aucun texte. Aucune nette distinction n'ayant été établie entre les tâches qui m'incombent et celles dévolues à mon adjoint, tous les hauts responsables continuent de me rendre directement compte. La fonction de Vice-Secrétaire général pourrait donc contribuer bien davantage à renforcer les capacités de gestion au plus haut niveau du Secrétariat si le titulaire se voyait

confier des attributions plus étendues et les pouvoirs nécessaires pour s'en acquitter au nom du Secrétaire général. De même, il serait bon de définir plus clairement les tâches à confier au Directeur du Cabinet s'agissant d'aider le Secrétaire général à gérer ses activités et les affaires courantes du Cabinet.

36. **Une valorisation insuffisante des cadres de la haute hiérarchie.** Bien d'autres fonctions de direction méritent attention. Étant donné des traditions en faillite, regardées comme bridant la créativité, l'esprit d'initiative et d'innovation, voire l'exercice même de l'autorité, nombre de responsables ont tout simplement perdu toute capacité d'agir.

37. Prisonniers de l'univers figé d'un siège d'organisation, certains n'ont ni de réel défi à relever ni de chance d'acquérir les compétences et l'expérience nécessaires. D'autres évoluent dans des situations difficiles sur le terrain, privés de la formation et des outils maniables de gestion des ressources humaines et financière qui leur permettraient de mieux s'acquitter de leur mission. Rien n'est plus navrant que de voir de jeunes fonctionnaires qualifiés de plus en plus démoralisés et désabusés face à un système d'avancement qui tient véritablement du parcours du combattant.

38. Je reviens sur nombre de ces questions ailleurs dans le présent rapport. Je fait dans la présente section certaines propositions de réforme précises qui sont à mon sens la priorité des priorités, car elles dressent le portrait de nos futurs cadres et responsables.

Mon ambition

39. Je vois une Organisation dont le Secrétaire général serait doté des moyens de répondre aux exigences et attentes en rapide évolution partout dans le monde, qu'elles intéressent le terrorisme ou les droits de l'homme, les conflits internes ou la lutte contre le VIH/sida. Entouré d'une équipe moins nombreuse de collaborateurs lui rendant directement compte, il serait plus libre de gérer les choix stratégiques et de principe.

40. *Deux réformes majeures y pourvoiraient* : institutionnaliser la délégation de pouvoir au profit du Vice-Secrétaire général, et ordonner les départements et autres entités autour de grands domaines fonctionnels. Le Secrétaire général resterait pleinement aux commandes de l'Organisation et continuerait d'en conduire la politique et d'en arrêter les grandes orientations, cependant que le Vice-Secrétaire général se verrait déléguer les politiques de gestion et d'administration et la généralité des questions touchant le fonctionnement du Secrétariat – ainsi l'idée avancée par certains de créer un nouveau poste de directeur général de l'Administration n'aurait pas sa raison d'être. Chaque grand domaine représenterait un ensemble cohérent d'activités complémentaires, placées sous la direction d'un secrétaire général adjoint, mais ma volonté ici est de ramener l'éventail des rapports hiérarchiques directs à environ huit fonctions d'appui, et ce en réorganisant les départements et en regroupant certains d'entre eux. En outre, le Vice-Secrétaire général assumerait officiellement la présidence du Comité de gestion que je préside actuellement.

41. Il serait sans doute indiqué de laisser le soin de cette réforme à mon successeur, qui sera amené à constituer son équipe à la fin de 2006; mais je suis

convaincu qu'elle peut s'opérer avec le lot actuel de postes de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général sans qu'il faille en créer de nouveaux. Cette réforme permettrait de mieux définir les responsabilités opérationnelles et assurer le suivi des résultats, et de donner, quant au fond et aux grandes orientations, plus de cohérence aux activités du Secrétariat, tous les chefs de département pouvant ainsi être plus efficaces.

Des responsables sélectionnés plus rigoureusement...

42. J'ai institué l'année dernière de nouvelles procédures tendant à accroître la transparence et la qualité des choix pour les postes de chef des fonds et programmes des Nations Unies. Il est créé des jurys d'entretien et les prétentions des candidats font l'objet de vérifications poussées. Depuis, plusieurs nominations de haut niveau ont été décidées selon ces procédures – dont celles de l'Administrateur du PNUD, du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. De nouvelles mesures prises par le Département des opérations de maintien de la paix tendent également à améliorer le système de nomination des chefs des missions de maintien de la paix.

43. Mon ambition est de voir ces pratiques – conjuguées à des stratégies d'appel aux candidatures mieux conçues que par le passé, pour parvenir ainsi à l'équilibre géographique et à la parité des sexes qui doivent caractériser l'équipe même des collaborateurs du Secrétaire général – gouverner désormais toutes les nominations à de hautes fonctions.

... mieux formés et mieux épaulés...

44. L'Organisation serait en outre mieux à même de former et d'épauler ses cadres et responsables, à l'intention desquels il existe déjà des programmes d'orientation obligatoires. Le Département des opérations de maintien de la paix a organisé deux sessions à l'intention de ses responsables sur le terrain, et il en a été organisé récemment une du même type à l'intention des nouveaux fonctionnaires des classes D-1 et D-2 au Siège. À cela viendraient s'ajouter des programmes de perfectionnement périodiques, qui seraient l'occasion pour les responsables de se pencher sur leurs méthodes, de s'informer des techniques les plus modernes et d'échanger des vues avec leurs homologues. Le Secrétariat propose également d'autres programmes de formation à ses cadres et responsables. Il se doterait en outre d'un service consultatif de gestion efficace, dont les cadres et responsables pourraient solliciter le concours. Cette fonction, et les ressources y consacrées à l'époque, avaient été confiées au Bureau des services de contrôle interne créé il y a 10 ans. L'expérience aidant, j'en suis venu à conclure que réunir sur une même tête les fonctions d'auditeur, d'enquêteur et de conseiller en gestion n'est pas la meilleure solution. J'espère que l'examen externe des organes de contrôle, entamé par l'Assemblée générale en décembre 2005, portera sur ce problème et viendra proposer d'autres formules.

... et évalués strictement mais impartialement

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

ces derniers de rendre compte de leur gestion. Le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires que j'ai récemment créé a entrepris de définir des critères précis d'évaluation des hauts responsables, qui devront faire de même s'agissant de leurs collaborateurs.

46. Près de 15 % des administrateurs titulaires d'un contrat d'au moins un an atteindront l'âge de la retraite d'ici à 2010, ce qui se ressentira fortement dans les classes P-5, D-1 et D-2. Ces départs à la retraite, conjugués à un programme de départs négociés, seront l'occasion d'un apport de sang neuf qui permettra à l'Organisation de répondre à ses besoins futurs de personnel d'encadrement.

Propositions

Proposition 5

Je propose de redéfinir les attributions du Vice-Secrétaire général, et de lui déléguer officiellement le pouvoir et la responsabilité de définir l'orientation générale des activités ayant trait au fonctionnement du Secrétariat et d'en diriger la gestion, le Secrétaire général continuant pour sa part à conduire la politique et à arrêter les choix de principe de l'action de l'Organisation.

Proposition 6

Je propose que mon successeur regroupe les 25 départements et entités qui à l'heure actuelle relèvent directement du Secrétaire général en huit unités administratives ou groupes environ dont chacun serait dirigé par un secrétaire général adjoint.

Proposition 7

Je propose d'améliorer les procédures de recrutement des cadres et les programmes de formation et de perfectionnement afin de doter l'Organisation du corps de cadres supérieurs et intermédiaires nécessaire par les opérations complexes qu'elle mène de nos jours partout dans le monde.

III. Investir dans l'informatique et la télématique

Problématique

47. Une organisation à vocation mondiale, a fortiori une organisation telle que l'ONU où la gestion de l'information revêt une importance vitale, ne saurait fonctionner convenablement sans une solide infrastructure. La mise en œuvre de la plupart des propositions de réforme avancées dans le présent rapport exige un appui informatique et télématique efficace. Même à court terme, la viabilité de l'ensemble des activités de l'Organisation dépend d'une remise à niveau de ses systèmes informatiques et télématiques, rendue nécessaire par un sous-investissement chronique auquel il importe de remédier sans plus tarder.

48. Un certain nombre d'améliorations ont tout de même été enregistrées depuis 2002, année durant laquelle j'ai présenté à l'Assemblée générale une stratégie en la matière (voir A/57/620). Le montant annuel des dépenses prévues au budget ordinaire pour l'informatique et la télématique dépasse maintenant les 100 millions de dollars, et cet effort financier a produit des résultats tangibles. Tous les systèmes fonctionnent désormais avec un minimum d'interruptions et leur fiabilité, grâce notamment à la mise en place d'une protection efficace contre les intrusions, est du même ordre que celle des systèmes des autres grandes organisations publiques et privées où la gestion de l'information tient une place essentielle. Le Secrétariat est maintenant pourvu de systèmes de communication interne et d'outils de gestion du personnel, comme iSeek et e-PAS, qui fonctionnent bien. Les normes instituées pour les principaux éléments d'infrastructure sont respectées par tous les bureaux des Nations Unies, dont les systèmes sont gérés plus efficacement grâce à un dispositif plus rigoureux de contrôle de gouvernance interne. Il est bon de rappeler aussi que l'ONU sait se montrer remarquablement efficace lorsqu'il faut établir rapidement des liaisons avec des régions où l'infrastructure est inexistante ou a été endommagée.

49. Néanmoins, les améliorations techniques n'ont pas produit tous les avantages attendus, faute d'une véritable stratégie de gestion de l'information, lacune qui fait obstacle à la transmission des connaissances entre les fonctionnaires des différents lieux d'affectation et départements. Force est de reconnaître que ni les habitudes onusiennes, ni les moyens technologiques en place ne favorisent les échanges des connaissances.

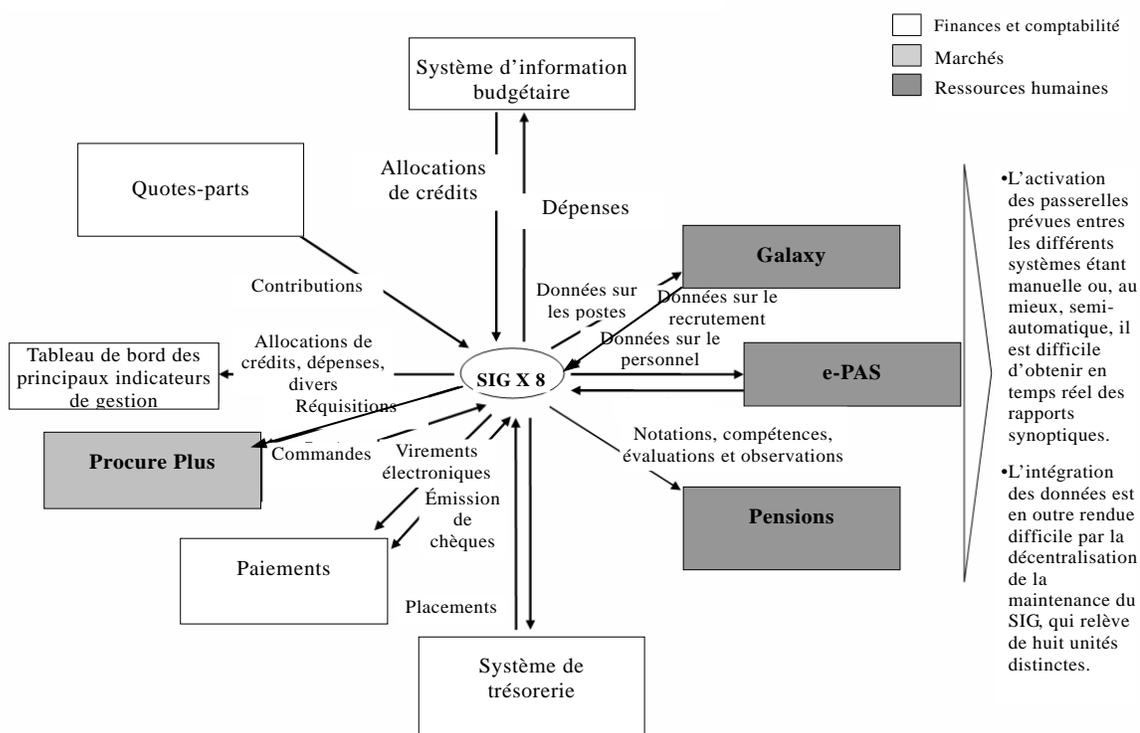
50. Compartimentés et techniquement dépassés pour la plupart, les systèmes informatiques de l'ONU n'offrent qu'une capacité limitée d'échange et de traitement des données et de l'information. Les investissements consacrés à l'informatique et à la télématique, qui ne représentent que 7 % du budget de fonctionnement, sont très en retrait par rapport à ceux d'autres organisations de taille comparable, qui y affectent de 12 à 17 % de leur budget. Faute de principes directeurs s'inscrivant dans une politique convenablement articulée, les systèmes autonomes, et souvent redondants, se sont multipliés. Le Système intégré de gestion (SIG), principal système de traitement des données financières et des données de gestion des ressources humaines, coexiste avec de nombreux systèmes auxiliaires plus spécialisés. Or, ces systèmes ne sont pas intégrés, et la maintenance du SIG lui-même n'est pas centralisée (voir fig. 5). Faute d'un système intégré permettant d'archiver les informations produites par l'ONU et de les extraire rapidement, voire en temps réel, les décisions de principe ou de gestion ne sont pas toujours pleinement éclairées.

51. Le défaut de cohérence est manifeste aussi dans l'organisation et la gouvernance des services informatiques et télématiques et la prestation des services d'appui, ce qui entraîne des chevauchements d'activités. Il existe des unités informatiques distinctes dans six départements au moins, et rien n'est en place pour en coordonner efficacement les activités. De plus, les responsables du secteur informatique et télématique occupant une position relativement modeste dans la hiérarchie du Secrétariat, les cadres dirigeants des autres secteurs mesurent rarement tout l'impact que pourrait avoir la mise en œuvre stratégique de moyens informatiques et télématiques pour améliorer le fonctionnement du Secrétariat et mieux éclairer les décisions dont il procède.

52. Les dysfonctionnements qui caractérisent à bien des égards le dispositif informatique et télématique de l'ONU tiennent à la survivance de systèmes dépassés et à la persistance de pratiques ancrées dans des traditions qui remontent à des dizaines d'années. Ces dysfonctionnements ont empêché l'ONU d'exploiter à fond les possibilités de réforme de la gestion offertes par la mise en œuvre de nouvelles solutions technologiques.

Figure 5

Organigramme illustrant la complexité du dispositif informatique



Mon ambition

53. Je vois une Organisation libérée de ce handicap qui confierait le secteur informatique et télématique à un haut responsable capable de concevoir et mettre en œuvre une stratégie informatique applicable à l'Organisation dans son ensemble. Les débats consacrés récemment par l'Assemblée générale à la création d'un poste à cet effet me semblent de bon augure.

54. Sous la direction de ce haut responsable, les chefs de tous les départements et bureaux devront participer activement et solidairement à chacune des phases de la mise en œuvre d'une remise à niveau complète des systèmes informatiques et télématiques. L'équipe dirigeante devra collaborer étroitement avec les départements et autres entités, ce qui implique des échanges réguliers avec les

cadres de tous niveaux sur les orientations à suivre aussi bien que sur les questions et besoins opérationnels.

55. Le Secrétariat devra s'attacher à intégrer beaucoup plus étroitement la gestion des connaissances à ses flux de travail. Il lui faudra à cette fin mettre à la disposition des cadres les aides informatiques nécessaires pour que les objectifs des programmes, les connaissances acquises et les données budgétaires et financières s'intègrent dans un cadre décisionnel cohérent. Ce n'est qu'au prix d'un tel effort que le Secrétariat parviendra à rendre la gestion de son personnel plus transparente et efficace et qu'il sera à même de faire face à moindre risque à l'augmentation du volume de ses achats de biens et services, tout en améliorant la qualité de ces derniers. Notre succès à cet égard est aussi une condition *sine qua non* de l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public.

56. L'expérience d'autres organismes des Nations Unies montre que cette intégration est possible. **Selon des estimations encore très préliminaires, la mise en place du système envisagé nécessiterait un investissement supplémentaire de l'ordre de 120 millions de dollars, étalé sur plusieurs années. Loin d'être négligeable, ce chiffre cadre avec le montant des investissements consentis par d'autres organismes des Nations Unies. Par exemple, le PNUD, de taille plus modeste que l'ONU mais présent dans de très nombreux pays, a consacré 80 millions de dollars à la mise en place d'un système analogue. Rapporté à des dépenses dont le total annuel approche maintenant les 10 milliards de dollars, l'investissement envisagé apparaît raisonnable.** Il faut considérer aussi que les frais de maintenance du système actuel, de plus en plus fatigué, augmentent rapidement, et qu'une défaillance irréparable de ce système serait extrêmement coûteuse. La conception du nouveau système devra tenir compte des contingences imposées par l'infrastructure rudimentaire qui existe dans certains lieux d'affectation, en particulier dans les zones d'opération des missions de maintien de la paix. Par ailleurs, la mise en service du nouveau système qui viendra remplacer les anciens, devrait permettre de réduire progressivement les dépenses annuelles de fonctionnement.

Propositions

Proposition 8

Je demande à l'Assemblée générale de reprendre ses délibérations sur la création d'un poste de haut responsable de l'informatique et de la télématique, et d'approuver celle-ci dès que possible en précisant qu'il doit s'agir d'un poste de sous-secrétaire général. Un responsable de ce rang pourra en effet participer à part entière aux décisions des instances dirigeantes du Secrétariat telles que le Comité de gestion. Le titulaire du poste devra disposer des ressources humaines et financières voulues pour pouvoir définir et mettre en œuvre une stratégie de gestion de l'information applicable à l'ensemble du Secrétariat.

Proposition 9

Je propose qu'une action soutenue soit entreprise immédiatement pour aligner les priorités en matière d'informatique et de télématique sur les objectifs opérationnels du Secrétariat, cette action devant tendre à

mieux **intégrer** les outils de décision mis à la disposition des cadres, à mettre en place à l'échelle du Secrétariat un système de gestion des documents (ou gestion des contenus) et à recruter ou former des spécialistes de la gestion et de l'analyse de l'information.

Proposition 10

Sous réserve des résultats des études de faisabilité qui s'achèveront d'ici peu, je propose de remplacer le SIG, Galaxy et divers systèmes de gestion autonomes par un système pleinement intégré d'envergure mondiale. Je propose que ce système, qui devra offrir la totalité des fonctions nécessaires à la gestion, soit mis en service d'ici à 2009.

IV. Investir dans de nouvelles formules de prestation de services

A. Exploiter les options nouvelles

Problématique

57. Les progrès récents de la technologie et des méthodes de gestion ont permis à des nombreux organismes publics ou privés d'opter pour des formules entièrement nouvelles de prestation de services. Ils ont ainsi pu concentrer leurs moyens sur leurs activités essentielles, obtenir des gains d'efficacité et optimiser l'affectation de leurs ressources. Parmi les formules de plus en plus couramment employées figurent la délocalisation de certaines fonctions administratives (dans le même ou dans un autre pays), l'externalisation (qui consiste à s'adresser à des fournisseurs extérieurs pour la prestation de certains services), le télétravail (qui consiste à autoriser certaines catégories de personnel à travailler à domicile), et diverses innovations tendant à maximiser la rentabilité des installations existantes, où qu'elles se trouvent dans le monde.

58. Or, l'ONU a été lente à s'intéresser à ces nouvelles formules, et ne l'a fait que sporadiquement. La majeure partie des fonctions administratives et d'appui demeurent des fonctions internes, largement concentrées dans des lieux d'affectation comme New York ou Genève où les coûts sont élevés. Les traditions onusiennes tendent à décourager ne serait-ce que l'évaluation des options existantes. Il semblerait naturel qu'une organisation à vocation mondiale mène ses activités dans une optique mondiale. Pourtant, l'Assemblée générale, dans sa résolution 55/232 du 23 décembre 2000, a défini de façon très restrictive les cas où l'Organisation peut envisager de recourir à l'externalisation. La possibilité de délocaliser la prestation d'importants services n'a, quant à elle, même pas fait l'objet d'une étude approfondie ou d'une analyse des coûts et avantages.

Mon ambition

59. L'Organisation pourra à mon avis progresser sur plusieurs fronts en délocalisant certaines de ses activités. La délocalisation rendra plus équitable la répartition entre les États Membres des avantages économiques et des emplois

associés à ces activités, tout en permettant des gains d'efficacité et des économies. En particulier, la délocalisation permettra de redistribuer une partie de la tranche très importante de ces avantages qui revient actuellement à l'État Membre le plus riche en raison de la forte présence onusienne sur son territoire. La redistribution et la délocalisation vers d'autres régions de certaines fonctions actuellement exercées au Siège feront bénéficier de plus nombreux pays des avantages économiques des activités qui en découlent, tout en permettant à l'Organisation d'enrichir et de diversifier son vivier de recrutement et de réduire ses coûts de fonctionnement.

60. La délocalisation offre la possibilité de donner très directement effet aux principes énoncés à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies : « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

61. Les organismes des Nations Unies n'en sont qu'à leurs premières tentatives de délocalisation. Toutefois, on trouve déjà des exemples encourageants : la Banque mondiale a délocalisé une partie de sa comptabilité vers Chennai, en Inde. Le PNUD, après avoir en 2003-2004 délocalisé vers Copenhague l'administration des indemnités et prestations versées à son personnel ainsi que ses opérations de paie, a constaté que les avantages de la délocalisation allaient au-delà de simples économies : l'efficacité des opérations s'est améliorée de 25 %, et le personnel des différents bureaux du PNUD a donné en 2005 une note de qualité de 92 sur 100 aux services fournis depuis Copenhague. Le PNUD envisage maintenant de délocaliser vers des centres régionaux tels que Johannesburg et Bangkok certaines de ses unités s'occupant de gestion des connaissances et de formation, ainsi que ses unités régionales d'appui à la gestion des ressources humaines.

62. Au Secrétariat, le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences, par exemple, a récemment chargé un cabinet de consultants d'étudier diverses options pour la prestation de services s'inscrivant dans la chaîne de production documentaire. Selon des estimations préliminaires, la délocalisation de toute la production documentaire pourrait permettre de réduire de près de 25 % les frais de personnel et de locaux, soit une économie annuelle nette de l'ordre de 35 millions de dollars.

63. L'externalisation (recours à des fournisseurs extérieurs) est aussi une formule à envisager, mais seulement pour les fonctions qui ne relèvent pas des attributions principales du Secrétariat. L'impression des documents et publications, par exemple, pourrait se prêter à l'externalisation. D'autres maillons de la chaîne de production documentaire, comme la traduction, qui pourraient éventuellement être délocalisés vers des lieux d'affectation où les coûts sont moindres, ne se prêtent pas nécessairement à l'externalisation, en raison notamment des difficultés que soulèverait le contrôle de qualité.

64. Les économies potentielles ne sont que l'un des multiples facteurs dont doit tenir compte toute décision de délocalisation ou d'externalisation. La fiabilité des services et les garanties de qualité sont d'une importance primordiale. Il faudra procéder à des consultations avec le personnel et ses représentants et prévoir des mesures de transition en faveur des fonctionnaires dont l'emploi pourrait à terme être menacé.

Propositions

Proposition 11

Je demande à l'Assemblée générale de modifier ses directives de manière à permettre au Secrétariat d'envisager toutes les formules nouvelles de prestation de services, notamment d'évaluer le potentiel de délocalisation vers des lieux d'affectation moins coûteux et d'externalisation.

Proposition 12

Je propose que les coûts et avantages des formules de délocalisation, d'externalisation et de télétravail fassent l'objet d'analyses rigoureuses et détaillées dans les délais indiqués ci-après :

- Traduction, édition et production documentaire : septembre 2006;
- Impression et services de publication : septembre 2006;
- Administration des plans d'assurance maladie : septembre 2006;
- Services d'appui informatique : décembre 2006;
- Comptabilité et paie : mars 2007;
- Administration du régime des indemnités et prestations : mars 2007.

B. Renforcer le système de passation des marchés

Problématique

65. L'Organisation s'est heurtée à des problèmes particulièrement redoutables du fait de l'expansion et de la diversification sans précédent de ses opérations d'achat au cours des 10 dernières années. Cette expansion reflète largement celle des activités de maintien de la paix, auxquelles vont aujourd'hui 85 % des biens et services qu'acquiert l'Organisation, mais tient aussi à l'accroissement des besoins liés à d'autres opérations sur le terrain et à des interventions humanitaires; la valeur totale des marchés passés par l'ONU, qui était de l'ordre de 400 millions de dollars en 1997, a régulièrement augmenté depuis et se chiffrait l'an dernier à plus de 1,6 milliard de dollars. La tendance reste fortement à la hausse, le chiffre prévu pour l'année en cours dépassant les 2 milliards de dollars. Or, depuis 10 ans, le nombre des spécialistes des marchés en poste au Siège a en fait diminué. De plus, la moitié des postes de fonctionnaires chargés des achats auprès des missions de maintien de la paix sont actuellement vacants.

66. En de pareilles circonstances, systèmes et contrôles ont été mis à rude épreuve, et il n'est pas étonnant que des carences aient été relevées pour les uns comme pour les autres. D'une part, il est devenu manifeste que les règles de passation des marchés de l'ONU étaient trop complexes et rigides et nuisaient à la rapidité d'action qu'exigent souvent les missions sur le terrain. Pour prendre un exemple particulièrement frappant, l'obligation de solliciter des offres de plusieurs fournisseurs, qu'il est parfaitement raisonnable d'imposer dans des circonstances ordinaires, peut compromettre gravement l'efficacité et la rapidité de la prestation

des services et de l'acheminement de biens de première nécessité tels que denrées alimentaires et combustibles dont ont besoin des régions isolées et difficiles d'accès comme le sont certaines régions du Soudan ou du Congo. D'autre part, il est devenu manifeste aussi que certaines des mesures correctives limitées prises ces dernières années, telles que l'extension des pouvoirs délégués aux fonctionnaires chargés des achats sur le terrain, ne s'étaient pas accompagnées de mesures d'accompagnement et de contrôle suffisantes pour empêcher des erreurs de gestion et parer aux risques de malversations. En dépit des efforts et du dévouement de la grande majorité du personnel concerné, il en est résulté que l'Organisation a, dans ce domaine, trop souvent failli aux normes rigoureuses auxquelles elle est tenue.

Mon ambition

67. Des mesures ont déjà été prises pour remédier à certaines insuffisances du système de passation des marchés relevées dans le rapport de la Commission d'enquête indépendante pour le programme « pétrole contre nourriture », mais des problèmes majeurs subsistent. Une étude externe réalisée à la fin de 2005 par des experts a mis en évidence des carences graves tenant au style de gestion et à la manière dont s'exercent les contrôles de gestion; plus précisément, il ressortait de l'étude que des méthodes périmées de passation des marchés étaient encore en usage, que rien n'était fait pour aider les services demandeurs à mieux définir leurs besoins ni pour les orienter vers la standardisation, que les règles opérationnelles n'étaient pas systématiquement suivies, que la structure de gouvernance laissait fortement à désirer et que les services considérés manquaient de ressources. Un audit de la passation des marchés pour les opérations de maintien de la paix réalisé récemment par le Bureau des services de contrôle interne a abouti à des conclusions tout aussi inquiétantes, et suscité de nouvelles préoccupations graves quant aux risques d'erreurs de gestion et d'irrégularités.

68. Il importe certes de remédier aux défauts des systèmes actuels et d'instituer des contrôles internes très stricts pour prévenir les irrégularités, mais la modernisation des systèmes et des règles de passation des marchés doit permettre aussi à l'Organisation de se procurer les biens et services dont elle a besoin à meilleur compte et plus efficacement. Par exemple, il existe bien un système d'évaluation des prestations des fournisseurs, mais les résultats des évaluations ne sont pas aisément accessibles à tous les organismes des Nations Unies, et ne sont pas systématiquement pris en compte pour déterminer si tel fournisseur mérite ou non d'être de nouveau sollicité. Il faut admettre qu'avec des contrats types périmés et des systèmes informatiques saturés, l'équipe de fonctionnaires chargée des marchés ne dispose tout simplement pas des outils dont elle a besoin pour fournir des services de la plus haute qualité. De plus, comme dans d'autres secteurs, les dépenses de formation, qui n'atteignent que 20 000 dollars par an pour les 70 fonctionnaires en poste au Siège, sont loin d'être suffisantes.

Initiatives et propositions

69. En vue de remédier à ces carences, les initiatives suivantes ont été prises :

a) J'ai chargé le Bureau des service de contrôle interne de mener une enquête accélérée sur les allégations d'irrégularité articulées dans des études ou audits récents, afin qu'il y soit donné suite sans tarder, ainsi que sur d'autres allégations portées contre des fonctionnaires concourant à la passation des marchés; cette enquête vient d'être ouverte;

b) D'autre part, des experts externes procèdent actuellement à un audit judiciaire plus approfondi, et les fonctionnaires du Secrétariat, comme je leur en ai donné l'ordre, coopèrent pleinement aux enquêtes menées par les autorités de divers pays.

Proposition 13

Je propose que tout soit mis en œuvre pour que ces investigations aboutissent rapidement et que tout fonctionnaire de l'ONU convaincu de malversations soit sanctionné sans tarder.

Proposition 14

Plus généralement, afin de remédier aux insuffisances qui sont à l'origine de ces dérives, je propose que soit poursuivie une étude exhaustive des règles et principes applicables à la passation des marchés de l'ONU portant sur six points principaux :

- Mise à jour des procédures de passation des marchés compte tenu de l'évolution des conditions de fonctionnement de l'Organisation et des exigences de ses activités opérationnelles, notamment de l'impératif d'une plus grande transparence et d'un contrôle plus rigoureux de l'exercice des responsabilités; il pourrait par exemple être prévu à cet égard un système plus indépendant de contestation des adjudications qui offrirait une voie de recours aux soumissionnaires qui estimeraient qu'un marché est entaché d'irrégularités;
- Mise en place d'un dispositif de gestion des risques comprenant des outils diagnostiques permettant de dépister les transactions suspectes, la rotation plus systématique des fonctionnaires concourant à la passation des marchés et le renforcement du Comité des marchés du Siège, qui supervise les adjudications. Ce renforcement devrait conférer au Comité le professionnalisme, la capacité technique et l'autorité qui lui sont indispensables pour examiner les recommandations du Service des achats;
- Poursuite et amélioration de la formation des fonctionnaires chargés des achats, formation qui doit porter non seulement sur les procédures de passation des marchés, mais aussi sur les règles d'éthique professionnelle et les principes d'intégrité; extension aux fonctionnaires chargés des achats de l'obligation de faire une déclaration annuelle de situation financière; enfin renforcement du suivi des carrières de ces fonctionnaires;

- Révision du profil d'emploi des fonctionnaires chargés des achats, en vue en particulier d'attirer des candidats hautement qualifiés prêts à travailler sur le terrain; cette révision devrait s'accompagner de mesures prévoyant des stages de formation réguliers et la rotation systématique du personnel chargé des achats;
- Développement des échanges d'informations sur les marchés entre organismes des Nations Unies, échanges qui pourraient permettre des économies et gains d'efficacité allant de 5 et 20 % s'ils débouchaient sur des mesures telles que la sélection plus systématique des fournisseurs en fonction du lieu de destination des biens ou services considérés, le groupement des achats, la révision des spécifications et le renforcement du contrôle de l'exécution des marchés;
- Spécialisation : certains organismes pourraient être chargés de passer pour l'ensemble du système des Nations Unies tous les marchés portant sur une catégorie déterminée de biens ou services; par exemple, l'ONU pourrait charger le Bureau des services d'achat interorganisations de tous les marchés portant sur l'achat de véhicules, le Programme alimentaire mondial de tous les contrats de transport aérien, et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets des marchés portant sur des services consultatifs et certains autres concours extérieurs.

Proposition 15

Les premiers éléments de cette stratégie sont déjà en place, et je propose que soit établi d'ici à juin 2006 un rapport plus complet, où seront proposées des mesures correctives plus détaillées tenant compte des recommandations issues de l'étude en cours et des conclusions des enquêtes et audits qui auront alors abouti.

V. Investir dans l'amélioration de la budgétisation et de la gestion financière

70. Tout autant que les choix dictés par les États Membres quant à l'affectation optimale des ressources, les principes de budgétisation et de gestion financiers conditionnent le bon fonctionnement de l'Organisation. Il reste évidemment impératif que les États Membres règlent leurs contributions intégralement et ponctuellement. Or, alors que le monde et la mission de l'Organisation évoluent et que celle-ci voit gonfler ses dépenses et se généraliser les meilleurs principes de gestion internationale, elle demeure prisonnière de pratiques budgétaires et financières dépassées.

Problématique

71. Malgré les réformes plus ou moins récentes tendant à améliorer le système de budgétisation, le cycle d'établissement et d'examen du budget et la gestion des fonds d'affectation spéciale, le dispositif budgétaire et financier actuel ne permet

pas au Secrétariat de s'acquitter convenablement de sa mission, en ce qu'il souffre notamment des carences évoquées ci-après :

72. La procédure d'exécution du budget est trop rigide, et ne ménage pas à l'Organisation la latitude voulue pour affecter les fonds stratégiquement en fonction des besoins opérationnels. Si les précédentes réformes ont permis de s'intéresser a priori davantage aux indicateurs de résultats et à l'impact potentiel de tel programme ou telle fonction, la nouvelle méthode est quasiment sans effet sur la procédure d'examen des projets de budget présentés par le Secrétaire général et de contrôle de l'exécution du budget. La procédure budgétaire pâtit d'un débat tournant à un compte d'apothicaire, de multiples allers et retours et d'une lourde paperasserie. À l'heure actuelle, la procédure d'établissement du budget commence 15 mois avant le début de l'exercice biennal, ce qui est bien trop tôt pour que l'on puisse tenir compte de l'évolution rapide des activités de l'ONU et peut aussi expliquer que les crédits ne correspondent pas nécessairement aux besoins réels. L'entretien de cette lourde machine occupe la majorité des fonctionnaires des finances, ce qui ne laisse guère de place à une analyse et une planification financières dynamiques au service des objectifs programmatiques.

73. Le Secrétaire général n'a quasiment aucune latitude pour réaffecter des ressources en fonction de besoins nouveaux. Il est aujourd'hui moins libre de réaffecter des crédits d'un programme à l'autre et de redéployer des postes sans l'aval des États Membres qu'il ne l'était avant 1974, à une époque où pourtant l'impératif de souplesse était bien moins important. Sachant l'intérêt d'une telle souplesse, les États membres sont convenus, en 2003, de donner au Secrétaire général, à titre expérimental, la faculté de redéployer un nombre maximum de 50 postes par exercice biennal. Cette délégation s'est malheureusement avérée à la fois insuffisante et problématique, notamment parce qu'elle était assortie de nombreuses restrictions et que le Secrétaire général n'a nullement la faculté de reclasser des postes en fonction des besoins.

74. L'exécution des programmes n'obéit pas à un principe de responsabilité unique, cohérent et généralement admis. La mesure dans laquelle les objectifs d'un programme sont atteints est presque sans incidence sur la ventilation des crédits, la planification des activités ou l'évaluation des résultats.

75. Le Règlement financier et les règles de gestion financière sont un véritable carcan. En se décentralisant, l'Organisation devra sans doute revoir ses textes de fond en comble. L'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), décision que les États Membres seront invités à prendre dans le courant de l'année 2006, implique que l'Organisation procède à la refonte de son Règlement financier et de ses règles de gestion financière.

76. L'opacité des données financières et la rareté des informations utiles ne permettent de rendre compte véritablement ni aux États Membres ni au Secrétariat de la situation financière de l'Organisation. Une infrastructure informatique archaïque et parcellaire, des procédés manuels dépassés et la dispersion des comptes des opérations de maintien de la paix et des fonds d'affectation spéciale expliquent les retards mais aussi et surtout que l'on ne peut ni réunir ni suivre les données essentielles dont on a besoin pour opérer des choix de gestion et procéder aux contrôles et audits nécessaires.

77. Je pense parmi tant d'autres incongruités à celles qui suivent :

a) Le Secrétariat saisit chaque année la Cinquième Commission de rames de rapports, nombre desquels font double emploi (voir fig. 6). Ainsi, il lui en a remis 275 à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale;

b) Établi avant la parution du rapport sur l'exécution du programme de l'exercice précédent, le projet de budget ne tient pas compte des enseignements tirés dudit rapport;

c) Pour chacun des plus de 150 différents fonds d'affectation spéciale et 37 comptes d'opérations de maintien de la paix, il est prévu séparément un dispositif d'appui et les dépenses correspondantes;

d) Insuffisants, les fonds de roulement ne permettent de couvrir que deux à trois semaines de dépenses de fonctionnement;

e) Les rentrées de fonds sont lentes et imprévisibles; moins de la moitié des contributions au financement du budget ordinaire sont versées au cours du premier trimestre. S'agissant des opérations de maintien de la paix, pour lesquelles les contributions sont mises en recouvrement tout au long de l'année, le gros des fonds met plusieurs mois à rentrer et le montant total des contributions non acquittées oscille généralement entre 1 et 2 milliards de dollars;

f) Le pouvoir discrétionnaire conféré au Secrétaire général en matière budgétaire n'a pas changé depuis plus de 30 ans;

g) Moins de la moitié des 30 bureaux et départements du Secrétariat sont dotés d'un service ou de personnel spécialement affectés à l'évaluation des programmes.

Figure 6

Les États Membres et le Secrétariat croulent sous le poids des rapports

Volume de rapports soumis à la Cinquième Commission lors de la cinquante-neuvième session

Total : 275 en un an

<i>Source</i>	<i>Nombre</i>
Division du financement des opérations de maintien de la paix	45 rapports
Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires	78 rapports (16 000 pages environ)
Corps commun d'inspection	13 rapports
Comité des commissaires aux comptes	21 rapports
Bureau des services de contrôle interne	25 rapports
Bureau de la gestion des ressources humaines	13 rapports
Division de la planification des programmes et du budget	28 rapports

<i>Source</i>	<i>Nombre</i>
Budget	35 chapitres (26 000 pages environ)
Rapports émanant des services du Département de la gestion (et réponses écrites aux questions)	31 rapports
Autres départements ... plus 80 exposés oraux du Secrétariat	21 rapports

Mon ambition

78. Je vois une Organisation affranchie de ces pesanteurs et dont :

a) La procédure budgétaire, souple et stratégique, prendrait appui sur la budgétisation axée sur les résultats instituée à l'occasion de réformes antérieures;

b) Les États Membres et le Secrétariat seraient parvenus à trouver le juste équilibre entre le droit de regard des États Membres et la latitude à ménager aux cadres et responsables, et entre la prérogative des États Membres d'arrêter les grandes orientations et choix de principe et la marge de manœuvre dont le Secrétariat a besoin pour répondre à leurs attentes. Celui-ci aurait ainsi toute latitude pour déployer et redistribuer les ressources de manière à exécuter efficacement les mandats à lui assignés par les États Membres;

c) L'enveloppe de crédits serait strictement subordonnée aux résultats, ce qui permettrait aux États Membres d'exercer en toute transparence un contrôle plus étroit sur la gestion de l'enveloppe étant saisis d'éléments d'information qui leur permettent de se prononcer en toute connaissance de cause, et de demander au Secrétariat de répondre de tels ou tels résultats et, partant, de s'assurer que leur argent est utilisé à bon escient.

79. Les propositions ci-après se veulent un premier pas vers la concrétisation de cette ambition.

Propositions

Proposition 16

S'agissant de la planification stratégique du budget et de son exécution, je propose que :

- **Les États Membres et le Secrétariat réfléchissent ensemble aux moyens de donner un caractère encore plus stratégique à l'examen du budget, de réduire les étapes tatillonnes et superfétatoires qui mobilisent une pléthore d'agents, et d'harmoniser les principaux éléments des divers ordres budgétaires (budget ordinaire, maintien de la paix et fonds extrabudgétaires);**
- **De même que celui du budget des opérations de maintien de la paix, le cycle du budget ordinaire corresponde à l'année civile, le texte du projet de budget devant être établi et adopté dans un délai de**

12 mois, et toutes les phases de l'examen du budget devant s'inscrire dans la partie principale de la session ordinaire de l'Assemblée générale qui se tient de septembre à décembre;

- Les 35 chapitres du budget soient regroupés en 13 grands chapitres;
- Les postes soient approuvés globalement et groupés en quatre grandes catégories, le Secrétariat devant présenter uniquement pour mémoire un tableau d'effectifs indicatif, et le Secrétaire général étant quant à lui libre de redéployer les postes selon les besoins et de reclasser en cours d'exercice jusqu'à 10 % des postes à l'intérieur de chaque grande catégorie;
- Le Secrétaire général se voie donner la faculté d'utiliser en cours d'exercice les économies résultant de la vacance de postes, à concurrence de 10 % du total de l'enveloppe des postes, pour financer des priorités nouvelles ou des imprévus.

Proposition 17

S'agissant des pratiques de gestion financière, je propose que :

- À partir de 2007, les comptes des différentes missions de maintien de la paix soient regroupés en une seule série de comptes et de rapports, le but étant d'améliorer la gestion de la trésorerie et de ménager plus de souplesse aux activités opérationnelles;
- L'Organisation se donne en juillet 2006 des textes nouveaux qui, en lieu et place des quatre instructions administratives en vigueur, viendraient gouverner la gestion rationalisée des fonds d'affectation spéciale. Il s'agirait ainsi notamment de simplifier les règles et procédures, de créer une catégorie unique, cohérente et souple de fonds d'affectation spéciale et d'instituer, pour le financement des dépenses d'appui, un nouveau taux inférieur à celui de 13 % en vigueur, afin de le rapprocher du taux pratiqué par les fonds et programmes des Nations Unies;
- Le plafond de l'autorisation d'engagement de dépenses consentie par l'Assemblée générale pour les opérations de maintien de la paix soit porté de 50 à 150 millions de dollars et ne soit pas subordonné à une décision expresse du Conseil de sécurité;
- Le montant du Fonds de roulement soit porté de 100 à 250 millions de dollars;
- Les excédents budgétaires, notamment sur les comptes d'opérations de maintien de la paix, puissent être reportés d'un exercice à l'autre, en attendant l'aval des États Membres;
- Un fonds distinct, alimenté par les excédents budgétaires, soit créé pour financer les dépenses imprévues résultant de l'inflation et de la fluctuation des taux de change;
- Des intérêts soient prélevés sur les arriérés de contributions dus par les États Membres.

Proposition 18

S'agissant de l'évaluation des résultats et des rapports sur l'exécution du budget, je propose que :

- L'Organisation accroisse les moyens qu'elle consacre à l'évaluation des résultats, et rationalise ses activités en ce domaine;
- L'Organisation repense et uniformise ses outils de contrôle et d'évaluation de manière à mettre les résultats des contrôles et de l'évaluation au service de l'établissement des projets de budget;
- L'Organisation rapporte formellement l'élaboration du budget et la planification aux résultats, à l'exécution des programmes de travail et à l'évaluation de la qualité de la gestion, dans le sens d'une gestion efficace des deniers;
- L'Organisation institue un rapport annuel (j'y reviendrai plus en détail dans la section VI ci-après) et d'autres mesures à l'effet de regrouper et simplifier la présentation de l'information financière.

* * *

80. Réorganiser la plate-forme financière du Secrétariat autour des principes clefs que sont la transparence de la budgétisation et des résultats, et la gestion souple et responsable est une entreprise de réforme continue. Instruit par l'expérience des fonds et programmes des Nations Unies, chacun sait que réinventer de tels principes d'action suppose un changement des comportements et des mentalités – et singulièrement que les cadres apprennent à assumer leurs responsabilités et se forment au maniement des systèmes de gestion informatisés – ce qui ne s'opère pas du jour au lendemain.

VI. Investir dans la gouvernance

81. Dans les sections II à V, j'ai évoqué les changements fondamentaux qu'il me semble nécessaire d'apporter à la gestion du Secrétariat et de l'argent des États Membres. Dans la présente section, je propose des mesures propres à améliorer la façon dont le Secrétariat rend compte de son action aux États Membres et au public, et la manière dont les États Membres et le Secrétariat concourent ensemble à l'examen des questions relatives à la gestion et au budget. Mon ambition est de faire en sorte que les États Membres reçoivent dans les délais des rapports fiables et de qualité sur la performance du Secrétariat et disposent véritablement des moyens d'amener celui-ci à lui rendre compte de l'exécution des mandats qu'ils lui confient et de la gestion des crédits alloués. L'ONU doit se montrer ouverte à ses patrons – les États Membres – mais aussi à ses usagers – tous ceux qui ont besoin de ses services où qui traitent avec elle. Il faut pour cela, d'une part, que le Secrétariat s'efforce d'agir en toute transparence et, d'autre part, que les organes intergouvernementaux sortent un peu de leurs habitudes.

Problématique

82. **Les procédures actuelles d'établissement du budget et de prise des décisions sont tout à fait opaques.** Les États Membres croulent sous une avalanche de rapports, certes fouillés mais qui, faute d'obéir à quelque stratégie, sont des outils d'analyse de peu d'intérêt. Ainsi, la Cinquième Commission reçoit chaque année plus de 270 rapports, dont aucun ne renseigne simplement, globalement et méthodiquement sur la qualité de la gestion du Secrétariat. Ni le Secrétariat ni les États Membres (voir fig. 6) ne parviennent à digérer cette masse de documentation, ces derniers étant réduits, pour cerner tant bien que mal la réalité, à tenter d'arracher des bribes d'informations à des fonctionnaires du Secrétariat. Les rapports sont trop longs, trop nombreux et souvent en retard, ce qui ne laisse aux États Membres guère le temps de les examiner.

83. **Le public n'est guère mieux loti, la politique actuelle de proximité n'étant ni claire ni cohérente.** S'ils autorisent, en théorie, à donner à quiconque le demande accès aux documents de l'ONU, les textes n'en précisent ni les critères, ni les modalités. Dans la pratique, chaque chef de département ou de bureau statue en la matière au cas par cas et sans appel.

84. Le dialogue **entre le Secrétariat et les organes de l'Assemblée générale** est parfois rendu inopérant par la multiplicité et la taille même de ces organes et le fait que plusieurs d'entre eux s'occupent souvent des mêmes questions. Ainsi :

a) Dans ses rapports avec la Cinquième Commission, le Secrétariat pêche par excès de détails, ce qui tient à ce que, d'une part, cet organe est plénier (191 membres) et, d'autre part, la durée des débats n'y est pas limitée. D'où l'absence de dialogue stratégique et les interventions fréquentes de chefs de mission;

b) De son côté, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), organe d'experts fonctionnant en amont de la Cinquième Commission, consacre lui aussi une bonne partie de son temps à interroger dans le détail les représentants du Secrétariat, sans toujours parvenir à dégager l'essentiel, si bien que, trop souvent, la Cinquième Commission est amenée à poser des questions qui l'ont déjà été par le CCQAB;

c) Dévoreur de temps et de ressources, le Comité du programme et de la coordination ne remplit plus sa vocation qui est de coordonner les activités des différents programmes relevant du budget ordinaire et d'évaluer les résultats obtenus par le Secrétariat. Les tentatives de réforme de cet organe n'ont jamais abouti.

Mon ambition

85. Je vois les États Membres et le Secrétariat dialoguer, selon les modalités suivantes :

a) **Des procédures pratiques de prise des décisions.** Pour pouvoir examiner telles questions à fond, les États Membres se constitueraient en groupes restreints mais représentatifs, dont les travaux strictement limités dans le temps, bénéficieraient d'un appui technique. Chaque groupe aurait pour mandat exprès

d'approuver ou de rejeter des propositions précises, de sorte que l'organe principal puisse concentrer son attention sur les grands choix;

b) **Une nette division du travail.** Les organes intergouvernementaux gouverneraient l'Organisation, en ce sens qu'ils arrêteraient les grandes orientations et choix de principe et la répartition générale des ressources, et donneraient des avis techniques sur les questions de fond, laissant au Secrétariat le soin de régler les détails d'ordre opérationnel en sorte de juger les responsables sur les résultats, au lieu de se livrer à des comptes d'apothicaire;

c) **Des apports d'information vraiment utiles.** Les États Membres recevraient du Secrétariat en temps voulu des analyses et éléments d'information fiables – ce qui, plus que jamais, est un impératif quand on considère la prolifération des tâches à accomplir et des sollicitations à satisfaire. À cet effet, au lieu d'autres rapports *encore*, le Secrétariat saisirait les États Membres d'un nombre réduit de rapports mieux conçus, qui leur permettent d'évaluer son action et de s'assurer que leurs directives ont été exécutées comme il se doit;

d) **Plus de transparence.** Le Secrétariat informerait dûment le public de la marche à suivre et des critères régissant l'accès aux documents de l'ONU, et répondrait promptement aux demandes d'accès.

Propositions

Proposition 19

Je propose d'améliorer nos mécanismes de présentation de rapports en instituant un rapport annuel d'ensemble unique qui renfermerait des données complètes sur les finances et les programmes, en recensant les rapports du Secrétariat susceptibles de rationalisation, en saisissant les États Membres de rapports sur l'exécution du budget en temps réel, et en ouvrant au public l'accès aux documents et dossiers de l'Organisation des Nations Unies. Plus précisément :

- **Ainsi que la Charte le prescrit, le Secrétaire général présenterait à l'Assemblée générale un rapport annuel d'ensemble unique sur l'activité de l'Organisation, dans lequel seraient consignées les informations actuellement dispersées dans cinq différents rapports, pour permettre à l'Assemblée d'apprécier facilement les activités financières et opérationnelles du Secrétariat au regard des objectifs stratégiques arrêtés par les États Membres. Ce rapport viendrait non seulement améliorer le dialogue entre le Secrétariat et les États Membres, mais aussi favoriser entre ces derniers un débat stratégique plus conséquent.**
- **Le nombre des rapports consacrés aux questions financières et de gestion serait ramené de plus de 30 à six.**
- **Les États Membres recevraient tous les trois mois le bilan en temps réel des comptes récapitulatifs du budget, dès que les systèmes informatiques nécessaires seraient installés.**
- **En mai 2006, je saisirai les États Membres, pour examen et approbation, d'une proposition de principe détaillée énonçant les**

nouvelles règles précises appelées à gouverner l'accès du public aux documents de l'Organisation des Nations Unies.

Proposition 20

Je propose que le dialogue entre le Secrétariat et les principaux organes budgétaires de l'Assemblée générale obéisse à trois nouveaux principes :

- Ces organes conviendraient de s'intéresser essentiellement aux questions centrales du budget, et singulièrement à la planification et à l'analyse des résultats.
- Les travaux des organes pléniers et les groupes de travail consacrés à l'examen du budget et à la prise des décisions seraient limités dans le temps.
- Les séances plénières seraient consacrées à des décisions sur les questions centrales du budget, plutôt qu'à des débats interminables sur chaque ligne du budget.

Proposition 21

J'engage l'Assemblée générale à examiner les moyens de repenser les modalités de son dialogue avec le Secrétariat sur les questions qui intéressent la gestion et, sachant bien qu'il leur appartient de trancher, j'invite les États Membres :

- À s'interroger à nouveau sur la raison d'être du Comité du programme et de la coordination, dont les attributions recourent largement celles de la Cinquième Commission et du CCQAB.
- À se doter d'un dispositif d'évaluation des programmes afin de donner à la Cinquième Commission les moyens d'examiner la totalité des ressources (10 milliards de dollars) allouées au Secrétariat et de rapprocher l'exécution des programmes de l'examen du budget.
- À relever le niveau de représentation à la Cinquième Commission et encourager les chefs de mission à participer personnellement aux débats.
- À revoir le niveau de spécialisation technique exigé des membres du CCQAB, le but étant que celui-ci puisse assumer pleinement son rôle consultatif technique auprès de la Cinquième Commission.
- À recentrer l'ordre du jour de la Cinquième Commission et du CCQAB et limiter la durée de leurs travaux, pour les amener ainsi à privilégier l'examen des questions stratégiques essentielles au lieu de s'attacher aux détails.
- À réfléchir aux moyens de réserver les débats stratégiques à des réunions restreintes, par exemple en répartissant le programme de travail de la Cinquième Commission entre quelques groupes de travail à composition limitée, ou envisager de charger un comité directeur composé de personnes élues parmi les membres de la

Commission de présenter à la Commission plénière les recommandations qu'il aurait arrêtées.

Encadré 2

Renforcer le contrôle et l'audit

La bonne gestion et le respect des normes d'intégrité et de responsabilité les plus strictes ne se conçoivent pas sans un bon système de contrôle et d'audit. À l'heure actuelle, les activités de l'Organisation des Nations Unies sont l'objet de multiples vérifications et contrôles exercés par différents organes d'audit interne et externe – dont le Comité des commissaires aux comptes, le Corps commun d'inspection et le Bureau des services de contrôle interne – dont les mandats et ressorts se recourent plus ou moins. Par ailleurs, le Bureau des services de contrôle interne s'est vu confier diverses responsabilités complexes pouvant donner lieu à des incompatibilités entre sa vocation de conseiller en gestion auprès des départements de l'ONU et sa mission d'investigation et d'audit. Cette dernière mission, qui le conduisait à effectuer des audits internes à l'usage de la direction, est devenu problématique, l'Assemblée ayant décidé récemment que le Bureau rendrait compte directement et au Secrétaire général et aux États Membres, et mettrait ses rapports à la disposition de ces derniers.

Ce maquis de procédures, les problèmes mis au jour dans la gestion du programme « pétrole contre nourriture », le scandale de l'exploitation sexuelle dans certaines de nos missions de maintien de la paix et les éléments de preuve troublants de manquements dans notre système de passation des marchés viennent me conforter dans la conviction que j'ai de longue date que le dispositif indépendant d'audit et d'investigation de l'ONU gagnerait à être sensiblement renforcé. C'est ce qui m'a amené à proposer, en 2004, de faire procéder à un examen approfondi du Bureau des services de contrôle interne, et à réitérer cette demande dans le rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », que j'ai présenté à l'Assemblée générale en 2005. Je suis très heureux de voir que les chefs d'État et de gouvernement ont souscrit sans réserve à cette proposition dans le Document final du Sommet mondial de 2005, et je me félicite énormément de ce qu'ils ont décidé d'inscrire cette évaluation dans l'examen d'ensemble du dispositif de gouvernance de l'Organisation des Nations Unies recommandé par le Comité des commissaires aux comptes. Je me réjouis tout autant de ce que l'Assemblée générale a décidé, en juin et décembre 2005, d'accorder une importante enveloppe de crédits supplémentaires au Bureau des services de contrôle interne et a souscrit à la proposition de créer un comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, outil supplémentaire devant permettre de donner aux États Membres les avis d'experts indépendants dont ils ont besoin pour mieux exercer leur droit de regard.

Dans le rapport sur la mise en œuvre du Document final du Sommet mondial de 2005 que j'ai présenté à l'Assemblée générale en novembre 2005, ayant étudié les pratiques optimales et critères utilisés par des

organes analogues dans des organisations comparables à la nôtre, j'explique le mandat à confier à ce nouveau comité. J'y définis aussi les contours de l'étude en cours sur la gouvernance et le contrôle. J'espère sincèrement que cette étude nous proposera une division plus rationnelle des tâches et compétences entre les différents organes d'audit et de contrôle, et dira l'intérêt qu'il y aurait à les doter des moyens qui leur permettent de s'acquitter de la mission très importante qui leur est dévolue. S'agissant plus précisément de l'étude consacrée au Bureau des services de contrôle interne, j'espère qu'au-delà de la réflexion sur les moyens de renforcer les capacités d'audit et d'investigation du Bureau – ce qui est essentiel à mon sens –, l'on s'attachera aussi à : a) dire en quoi l'obligation à lui faite désormais de rendre directement compte à l'Assemblée générale nuit à son aptitude à offrir au Secrétariat des services qui lui permettent d'opérer des choix de gestion; et b) réfléchir vraiment à l'opportunité de conserver au Bureau sa vocation de conseil en gestion.

VII. Pour l'avenir, investir dans le changement

A. Ressources nécessaires

86. Synonymes de réforme en profondeur d'une vaste organisation, les changements tels que ceux qui sont envisagés dans le présent rapport ne peuvent être menés à bien sans un gros effort financier. Comme je l'ai dit plus haut, l'ONU souffre d'un déficit d'investissement. L'heure de vérité a sonné. Il reste évidemment encore à déterminer le coût exact des réformes, mais j'ai d'ores et déjà recensé plusieurs éléments pour lesquels des moyens supplémentaires importants devront absolument être dégagés :

- a) Amélioration des prestations et autres conditions d'emploi applicables au personnel affecté sur le terrain, pour que tous les fonctionnaires des Nations Unies, où qu'ils se trouvent dans le monde, forment un corps uniforme;
- b) Augmentation de l'enveloppe allouée à la formation, au recrutement et à la valorisation des ressources humaines;
- c) Renforcement de fonctions clefs comme la passation des marchés et la gestion en général;
- d) Mise en place d'une nouvelle plate-forme informatique;
- e) Mise en œuvre d'un programme de départs négociés.

87. Les investissements nécessaires peuvent paraître importants, mais on retiendra ceci :

- a) Ils seront, à terme, compensés par une baisse considérable des frais de fonctionnement;

b) Ils seront contrebalancés par les économies très substantielles attendues de la réforme des achats, de la délocalisation de certaines fonctions et de rationalisations administratives;

c) Conjugués au réexamen des mandats auquel procède actuellement l'Assemblée générale, ils nous promettent un Secrétariat recentré et professionnalisé, à la hauteur des missions que lui assignent les États Membres;

d) Si le plan de réforme proposé n'est pas mis en œuvre, on sera amené à coup sûr à consacrer des sommes importantes à des mesures au coup par coup qui ne régleront pas les problèmes fondamentaux;

e) Enfin et surtout, les réformes envisagées nous donneront une Organisation beaucoup plus productive dotée d'un personnel nettement plus motivé. En vérité, les investissements envisagés apparaissent dérisoires au regard de ce que coûterait l'immobilisme. Leur rendement sera énorme si l'on considère ce que peut offrir à tous les États Membres, et aux peuples du monde, une Organisation des Nations Unies véritablement efficace et au diapason du XXI^e siècle.

B. Des changements rapides et visibles

88. On sait d'expérience à l'ONU et ailleurs que, souvent, les programmes de réforme échouent ou finissent par être abandonnés faute d'être fermement pris en main par la haute administration, elle-même épaulée par un groupe de cadres et de responsables ayant pour seule mission de traduire dans les faits les changements envisagés. Il serait donc naïf de croire que la métamorphose décrite dans le présent rapport s'opérera d'elle-même. Le Secrétariat et les États Membres vont devoir, ensemble, arrêter le plan et le traduire en une série de propositions détaillées assorties d'une stratégie d'exécution rigoureuse, issue de concertations entre les États Membres et de consultations avec les fonctionnaires tous échelons confondus. Les changements que je propose, qui pour la plupart *bousculent des traditions*, ne se feront pas du jour au lendemain. Ils s'imposent ici et maintenant, et je suis déterminé à en opérer le plus grand nombre possible dans les neuf derniers mois de mon mandat. Mais ils devront se poursuivre sans interruption pendant plusieurs années, ce qui ne sera possible que si un dispositif idoine est mis en place pour conduire et gérer l'entreprise.

1. Bureau de la gestion du changement

89. Gérer des changements d'une telle ampleur exige une attention de tous les instants. Aussi faudra-t-il créer au Secrétariat un bureau de la gestion du changement, doté d'un mandat précis et limité dans le temps et ayant pour seule vocation de faciliter et de diriger l'entreprise en étroite collaboration avec un groupe restreint, mais représentatif d'États Membres.

90. Relevant du Vice Secrétaire général, ce bureau, collaborant avec les chefs de département et d'autres hauts responsables du Secrétariat, planifiera et coordonnera la mise en œuvre des réformes. Il suivra les résultats obtenus par les chefs de département, à qui il demandera des comptes. Il créera et supervisera des équipes spéciales chargées de cerner et de régler les difficultés éventuelles. Il devra être dirigé par une personnalité éminente justifiant d'une connaissance approfondie de l'Organisation et appréhendant parfaitement la nature et l'esprit des réformes; ce

haut responsable doit également jouir du respect des principaux décideurs et pouvoir s'adresser à eux sans détour.

2. Programme de départs négociés

91. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé d'examiner une proposition détaillée concernant les modalités d'une opération ponctuelle visant à améliorer par des départs négociés la structure et la qualité des effectifs, proposition devant notamment indiquer le coût de l'opération et les mesures prévues pour garantir la réalisation de son objectif [voir résolution 60/1 de l'Assemblée générale, par. 163 c)]. Je compte saisir bientôt l'Assemblée générale d'une proposition dans ce sens. Un programme de départs négociés est indispensable à la mise en œuvre des réformes envisagées dans le présent rapport, ainsi que des conclusions que l'Assemblée dégagera de son réexamen des mandats. Je consulterai dûment les représentants du personnel avant d'arrêter définitivement mes propositions, qui obéiront aux quatre principes suivants :

a) Le Secrétaire général doit pouvoir réaménager les effectifs en fonction des priorités de l'Organisation. Le choix des fonctionnaires auxquels un départ négocié sera proposé devra donc reposer sur une analyse des compétences nécessaires, compte tenu des réformes de la gestion (simplification des modalités d'exécution des tâches, adaptation à l'évolution des qualifications requises, délocalisation et externalisation de certaines fonctions) et des résultats du réexamen des mandats. L'ampleur de l'opération dépendra aussi de la suite que les États Membres donneront aux propositions que j'ai faites dans ce domaine;

b) Les intérêts de l'Organisation doivent être sauvegardés, c'est-à-dire que l'opération ne doit pas se solder par le départ de fonctionnaires dont les compétences, l'expérience ou les connaissances répondent à des besoins;

c) La réduction naturelle des effectifs par suite des départs à la retraite, en particulier aux échelons supérieurs, pourra influencer sur l'envergure de l'opération;

d) Les modalités d'application du programme doivent être transparentes et équitables, tout étant fait pour prévenir toute décision arbitraire et sauvegarder les objectifs stratégiques de l'Organisation.

92. Je présenterai plusieurs options, et le coût exact de l'opération dépendra de celle que les États Membres retiendront. Il faudra compter environ 100 000 dollars par départ négocié, soit, au total, 50 millions de dollars pour 500 fonctionnaires et 100 millions pour 1 000 fonctionnaires. Je vois là un investissement qui trouve sa justification dans l'avenir de l'Organisation des Nations Unies, dont le personnel doit posséder les qualifications et compétences répondant à ses priorités.

Proposition 22

Je propose donc que des crédits soient ouverts aux seules fins de financer les dispositions nécessaires pour garantir l'application intégrale des propositions détaillées ainsi arrêtées. En particulier, des ressources devront être dégagées rapidement pour le financement d'un bureau de la gestion du changement et d'un programme de départs négociés.

Proposition 23

J'engage vivement les États Membres à dégager promptement les ressources nécessaires pour financer le bureau de la gestion du changement et à instituer une instance intergouvernementale de concertation avec ce bureau. En agissant rapidement, ils convaincront les fonctionnaires de l'Organisation, ainsi que le public, du sérieux et de la crédibilité du programme de réformes.

VIII. Conclusion

93. Seule une action de cette ampleur, une réforme en profondeur de la gestion dans de multiples domaines, nous permettra de doter le Secrétariat de tous les moyens dont il a besoin pour s'acquitter de l'ensemble des mandats qui lui ont été confiés, utiliser au mieux et en toute transparence les ressources mises à sa disposition par les États Membres, et gagner ainsi la confiance de la communauté mondiale. À une époque où les problèmes tendent à se mondialiser, où le monde a de plus en plus besoin d'une institution universelle capable de concevoir et d'appliquer des stratégies planétaires, il est plus que jamais nécessaire que l'Organisation des Nations Unies soit à même de remplir les promesses de la Charte et, par-dessus tout, de répondre aux attentes et aux espoirs des générations présentes et futures.

Encadré 3**Propositions appelant une décision et le soutien de l'Assemblée générale**

Je propose ci-après aux États Membres une récapitulation succincte des points sur lesquels la réforme ne saurait aller de l'avant sans leur aval et leur soutien.

Pour permettre à l'Organisation de recruter du personnel de la plus haute qualité et d'en utiliser au mieux les talents :

- Modifier les conditions régissant le recrutement, l'avancement et les affectations des fonctionnaires de l'ONU;
- Autoriser expressément le Secrétaire général à procéder à des transferts de personnel en fonction des besoins de l'Organisation;
- Étendre l'obligation de mobilité et approuver un régime simplifié des engagements;
- Investir davantage dans le perfectionnement et les programmes de formation;
- Aligner les prestations et indemnités auxquelles ont droit les fonctionnaires de l'ONU en poste sur le terrain sur celles accordées aux fonctionnaires des fonds et programmes des Nations Unies.

Pour permettre à l'Organisation de mettre à niveau ses systèmes informatiques et télématiques :

- Créer un poste de haut responsable de l'informatique et de la télématique;
- Soutenir la mise en place, à l'échelle mondiale, d'un système informatique de gestion pleinement intégré, en fonction des résultats de l'étude de faisabilité en cours.

Pour permettre à l'Organisation de maximiser le rapport qualité-prix des services qu'elle fournit ou utilise :

- Revoir les directives adressées au Secrétariat sur le recours aux nouvelles formules de prestation de services et approuver la réalisation d'études des coûts et avantages de l'application de ces formules dans certains secteurs administratifs.

Pour garantir la transparence et l'efficacité de la gestion financière et budgétaire

- Raccourcir le cycle d'examen et d'adoption du budget-programme de l'ONU;
- Donner au Secrétaire général plus de latitude pour la consolidation des comptes de différentes missions de maintien de la paix.
- Améliorer le système de gestion financière, notamment en autorisant des délégations de pouvoir plus larges, encadrées par un dispositif de contrôle clairement articulé.
- Renforcer les moyens de contrôle et d'évaluation des résultats.

Pour permettre au Secrétariat de mieux s'acquitter de son obligation de transparence à l'égard des États Membres :

- Approuver une filière améliorée d'établissement des rapports destinés aux organes intergouvernementaux.
- Rechercher les moyens d'améliorer le dialogue entre le Secrétariat et les États Membres sur les questions de gestion.

Pour donner l'impulsion voulue au changement et faire en sorte que les réformes soient menées à leur terme :

- Approuver la création d'une unité de gestion du changement.
- Continuer de soutenir les réformes.