



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/452
5 octobre 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 121 de l'ordre du jour

EXAMEN DE L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Obligation redditionnelle et responsabilité des directeurs de programme de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 10	3
A. Historique	1 - 2	3
B. Quelques considérations d'ordre général	3 - 10	3
II. QUESTIONS DE POLITIQUE GENERALE	11 - 18	5
A. Responsabilité personnelle du Secrétaire général	11 - 12	5
B. La fonction publique internationale	13 - 15	5
C. Responsabilités concomitantes des Etats Membres	16 - 17	6
D. Expansion des opérations de maintien de la paix et des opérations connexes	18	7
III. RESPONSABILITES DES CADRES EN MATIERE D'EXECUTION DES PROGRAMMES ET DE PRESTATION DE SERVICES	19 - 33	8
A. Le système au niveau sectoriel : directeurs de programmes et organes intergouvernementaux spécialisés	19 - 21	8
B. Système central de planification des programmes	22 - 29	9

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
C. Evaluation des systèmes de contrôle de l'exécution des programmes	30 - 33	10
IV. RESPONSABILITE DES CADRES A RAISON DE L'UTILISATION DES RESSOURCES	34 - 52	12
A. Procédures centralisées	34 - 48	12
1. Procédures budgétaires	34 - 38	12
2. Gestion des ressources humaines	39	12
3. Contrôles	40 - 48	13
B. Evaluation des systèmes de contrôle des ressources par les cadres	49 - 52	15
V. CONCLUSIONS	53 - 60	16
A. Conclusions	53 - 57	16
B. Mesures à prendre	58 - 60	17

I. INTRODUCTION

A. Historique

1. A sa trente et unième session, après avoir noté que la correspondance entre l'exécution du programme et l'exécution du budget n'était pas très précise, le Comité du programme et de la coordination a fait la recommandation suivante :

"..., l'une des principales raisons à cela étant qu'il n'y avait pas de système qui responsabilise les directeurs de programme et les mette dans l'obligation de présenter des justifications, et que les objectifs de programme n'étaient pas non plus suffisamment distingués des activités de programme. Le Comité a recommandé d'établir un tel système".¹

A sa trente-deuxième session le Comité du programme et de la coordination a réaffirmé cette recommandation². L'Assemblée générale a fait sienne la recommandation dans ses résolutions 46/185 B et 46/189 du 20 décembre 1991, 47/212 B du 6 mai 1992 et 47/214 du 23 décembre 1992. Au paragraphe 2 de la section V de cette dernière, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à lui rendre compte, à sa quarante-huitième session, de la création de ce système.

2. L'Organisation des Nations Unies est dotée de nombreux systèmes qui responsabilisent les fonctionnaires et les mettent dans l'obligation de présenter des justifications, de sorte que le fondement du nouveau système préconisé par l'Assemblée générale existe déjà. Le présent rapport fait le point des principaux systèmes, procède à une évaluation préliminaire de certains d'entre eux et tire des conclusions concernant le renforcement de l'obligation redditionnelle et de la responsabilité des cadres de l'Organisation des Nations Unies.

B. Quelques considérations d'ordre général

3. Chaque organisation doit mettre au point un système de délégation des responsabilités. Plus la délégation des responsabilités est grande, plus l'organisation est décentralisée. Les avantages de la décentralisation sont bien connus : elle permet de soulager les cadres supérieurs; de rapprocher la prise de décisions du lieu de l'action; de renforcer la formation, le moral et l'initiative aux échelons inférieurs; et d'assouplir et d'accélérer le processus de prise de décisions dans un environnement en évolution rapide. Néanmoins, une décentralisation totale, sans qu'il y ait coordination et direction au sommet, serait manifestement peu souhaitable. Ce qu'il faut éviter c'est d'amener les autorités centrales à faire de la micro-gestion.

4. La délégation des responsabilités s'accompagne nécessairement d'une obligation redditionnelle en ce qui concerne les résultats obtenus et la façon dont les tâches sont effectuées. Cette dernière doit s'accompagner d'un sens aigu des normes acceptables de déontologie, d'une application des normes juridiques fixées par l'Organisation et du respect des exigences de la culture institutionnelle. En ce qui concerne les cadres, une dimension supplémentaire s'ajoute à la notion d'obligation redditionnelle : les cadres sont responsables non seulement de leur propre travail mais également de celui de leurs

subordonnés. En fait, une des principales caractéristiques de leurs fonctions est la responsabilité qu'ils assument à l'égard des actions de leurs subordonnés.

5. La délégation des responsabilités doit s'accompagner d'une délégation de pouvoirs formels appropriés. Les pouvoirs formels sont les pouvoirs légitimes exercés conformément à des règles précises et découlant de la position que l'intéressé occupe dans l'organisation. Il y a trois grands types de pouvoirs. Le premier est un pouvoir en matière de politique générale et de programme, qui permet de déterminer quelles sont les tâches qui doivent être menées à bien et comment elles doivent l'être dans le cadre général des buts et objectifs institutionnels, et quelles sont les priorités. Le deuxième est un pouvoir financier, qui comprend le pouvoir d'établir des budgets et de décider de l'utilisation des ressources. Le troisième est un pouvoir en matière de personnel, et comprend le pouvoir de recruter, de redéployer, de récompenser, de promouvoir, de sanctionner et de licencier le personnel.

6. La correspondance entre responsabilité et pouvoir formel est la clef de l'établissement d'un système fonctionnel qui met les intéressés dans l'obligation de rendre compte de leurs actes. Cette correspondance est nécessaire mais non suffisante. Un cadre ne peut efficacement exercer son pouvoir formel que si sa légitimité est pleinement acceptée par ses subordonnés. Pour ce faire, un cadre doit être perçu comme étant le véritable responsable et non comme un simple homme de paille. En outre, les subordonnés doivent voir en lui une personne compétente, équitable et intègre. Cela implique la nécessité d'appliquer une politique du personnel qui permet de choisir les personnes appropriées pour occuper des positions de direction et d'assurer une formation de nature à renforcer les compétences en matière de gestion et les compétences techniques. Un système qui responsabilise et oblige à rendre des comptes ne peut être détaché du système plus large de gestion.

7. Nombreux sont les facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on établit des systèmes de responsabilités et de pouvoirs formels, mais il existe également certaines directives de base qui s'appliquent à la plupart des situations. Si on établit une voie hiérarchique à suivre pour assumer des responsabilités données, il ne devrait pas y avoir de lacunes (pouvoirs délégués de façon incomplète) ni de chevauchements (pouvoirs pour une même tâche délégués à plus d'une personne). Il faut en outre assurer l'unité de la direction (la délégation de pouvoirs ne doit émaner que d'une seule personne). La complexité des organisations ne permet pas toujours d'adhérer rigoureusement à ces principes, mais ceux-ci sont des idéaux utiles, et leur non-observation engendre souvent des problèmes tout à fait prévisibles.

8. L'Organisation des Nations Unies est dirigée par une multitude d'organes intergouvernementaux composés de représentants des Etats Membres. Les organes intergouvernementaux centraux, sectoriels et régionaux, les différents Etats Membres, les pays donateurs et bénéficiaires, les organisations gouvernementales, la presse et le public, tous s'intéressent de près aux programmes de l'Organisation et tous exigent des hauts responsables sinon d'assumer leurs responsabilités du moins de rendre des comptes.

9. Chacun de ces différents cadres institutionnels est doté d'une culture qui lui est propre, a des besoins fonctionnels particuliers, se heurte à des

problèmes de gestion qui lui sont propres et fixe ses propres règles en matière d'obligation redditionnelle. La délégation de pouvoirs doit être adaptée à cette diversité. En conséquence, la notion "directeur de programme" variera sensiblement d'un cas à l'autre. Dans le présent rapport, l'expression désigne tout fonctionnaire qui est responsable de l'exécution d'un ensemble d'activités et qui assume la responsabilité de superviser un certain nombre de subordonnés.

10. Enfin, il convient de noter que l'existence à l'ONU d'un Département de l'administration et de la gestion implique que les termes "administration" et "gestion" ne sont pas synonymes. Dans l'ensemble, la structure organique du Secrétariat, les fonctions du Secrétaire général ainsi que les devoirs, obligations et privilèges du personnel sont définis dans des règles, des règlements et des instructions administratives qui ont été élaborés en tenant compte de la pratique de fonctions publiques nationales plus anciennes. Il existe véritablement des contradictions entre les règles et procédures destinées essentiellement à préserver l'ordre administratif établi, d'une part, et celles conçues pour faciliter la réalisation des objectifs par les cadres, d'autre part. De par leur nature, les contrôles ne sont guère aisés et le respect des formalités n'est pas toujours facile.

II. QUESTIONS DE POLITIQUE GENERALE

A. Responsabilité personnelle du Secrétaire général

11. En vertu de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation; les mandats promulgués par les principaux organes lui sont confiés aux fins d'exécution en vertu de l'Article 98. Le Secrétaire général est donc responsable devant les Etats Membres de la bonne gestion et de la bonne administration de l'Organisation et de l'exécution de ses programmes. Le Secrétaire général peut déléguer des pouvoirs aux divers secrétaires généraux adjoints qui, à leur tour, sont responsables devant lui.

12. Le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation est limité par les Articles 100 et 101 de la Charte ainsi que par le Statut du personnel, le règlement financier, le règlement régissant la planification des programmes adoptés par l'Assemblée générale. Son pouvoir discrétionnaire en matière de gestion est limité par les mandats que lui confient les Etats Membres et les ressources qu'ils mettent à sa disposition pour exécuter lesdits mandats.

B. La fonction publique internationale

13. Aux termes de l'Article 101 de la Charte, le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. 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 également dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. En outre, l'Article 8 de la Charte stipule qu'aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et

subsidiaries. L'Article 100 de la Charte précise que, dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne seront responsables qu'envers l'Organisation.

14. Indépendamment de ces devoirs, obligations et privilèges et de ceux qui sont prévus dans le Statut du personnel, les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux normes de conduite qui découlent de l'obligation qu'ils ont de faire preuve d'intégrité. Ces normes sont décrites dans un rapport du Comité consultatif de la fonction publique internationale daté de 1954; un exemplaire de la dernière édition, parue en 1965, est remis à chaque fonctionnaire lors de son recrutement³.

15. Le règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies ainsi que le Règlement du personnel prévoient un système de responsabilité personnelle des fonctionnaires envers le Secrétaire général dans l'exercice de leurs fonctions. La règle de gestion financière 114.1 stipule :

"Tous les fonctionnaires de l'Organisation sont responsables devant le Secrétaire général de la régularité des mesures ou décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux présentes règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement et financièrement responsable de cette mesure ou de cette décision."

La disposition 112.3 du Règlement du personnel stipule :

"Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut, du Règlement ou d'une instruction administrative."

C. Responsabilités concomitantes des Etats Membres

16. Aux termes de l'Article 100 de la Charte, chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches. Aux termes des Articles 104 et 105, l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts, et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions officielles.

17. Les responsabilités concomitantes des Etats Membres sont souvent précisées dans les paragraphes du dispositif des résolutions adressées aux Etats Membres. Généralement parlant, la réalisation des objectifs de fond du plan à moyen terme de l'Organisation des Nations Unies exige que des mesures soient prises aussi

bien par les Etats Membres que par le Secrétariat. Bien entendu, de son côté, le Secrétariat ne peut agir si les Etats Membres ne versent pas à temps et intégralement leurs contributions.

D. Expansion des opérations de maintien de la paix
et des opérations connexes

18. Dans son rapport (A/47/965-S/25944) sur l'application des recommandations figurant dans son rapport intitulé "Agenda pour la paix" (A/47/277-S/24111), le Secrétaire général a décrit l'expansion des activités dans le domaine de la diplomatie préventive (établissement des faits, alerte rapide, mesures visant à renforcer la confiance), du règlement pacifique des différends, de l'assistance humanitaire et de la consolidation de la paix. En ce qui concerne le maintien de la paix proprement dit, le Secrétaire général a noté que :

"... le nombre des opérations de maintien de la paix qu'il a été demandé à l'ONU d'entreprendre a continué d'augmenter. Quelque 60 000 personnes – civils et militaires – participent actuellement à 13 opérations de ce genre dans l'ensemble du monde. L'opération en Somalie portera cet effectif à près de 90 000 et, à la suite des nouvelles opérations envisagées, la barre des 100 000 personnes devrait être largement dépassée durant l'année. Le maintien de la paix se trouve dans un état de mutation rapide étant donnée que l'Organisation est invitée à accomplir des tâches de plus en plus complexes et dangereuses...

L'expansion du maintien de la paix a produit des effets profonds sur l'Organisation. Il n'existe pas une seule entité administrative du Secrétariat qui n'ait été appelée à affecter du personnel à une ou plusieurs opérations de maintien de la paix. Les demandes ont maintenant pris de telles proportions qu'il n'est plus possible de pourvoir tous les postes sur le terrain à l'aide du personnel actuel du Secrétariat. Il a donc fallu chercher de nouveaux moyens permettant d'obtenir des effectifs supplémentaires à titre temporaire. En conséquence, j'ai invité les Etats Membres à désigner du personnel qualifié qu'il pourrait être envisagé de détacher à une opération de maintien de la paix des Nations Unies; j'ai également accepté les offres faites par des Etats Membres de mettre à disposition du personnel de ce genre à titre de prêt. Dans un certain nombre de cas, il a été nécessaire de faire appel à des entrepreneurs pour les services d'appui aux opérations sur le terrain, qui étaient normalement assurés par le personnel des Nations Unies.

Au Siège, les unités administratives s'occupant directement du maintien de la paix, notamment le Département des opérations de maintien de la paix et la Division des opérations hors Siège, sont actuellement renforcées, en partie par le redéploiement de fonctionnaires du Secrétariat et en partie à l'aide de personnel militaire prêté par des Etats Membres. Le personnel des Etats Membres a permis de constituer une cellule de planification militaire au sein du Département des opérations de maintien de la paix. En outre, il a été créé une salle d'opérations, dont le fonctionnement a été confié à des officiers, afin d'assurer, dans un premier temps, une liaison

permanente avec les opérations en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie. J'étudie actuellement la mise en place d'un centre d'opérations intégré qui couvrira, sous tous leurs aspects, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans l'ensemble du monde. Je dois toutefois souligner que le redéploiement des effectifs au sein du Secrétariat ne suffira pas pour répondre à l'ampleur des nouveaux besoins, tandis que le prêt de personnel par les Etats Membres constitue essentiellement une mesure à court terme qui ne saurait permettre de créer des structures permanentes. Il ne serait donc pas réaliste de s'attendre à ce que tous les besoins puissent être satisfaits à l'aide des ressources existantes" (A/47/965-S/25944).

Ces événements ont transformé les travaux du Secrétariat. L'ONU est maintenant une organisation dont une part importante du personnel est affectée à des opérations sur le terrain, qui évoluent rapidement, ou fournit à ces opérations un appui à partir du Siège, ce qui nécessite des compétences en matière de gestion et un sens de la discrétion plus importants que ceux qui s'imposaient il y a à peine quelques années.

III. RESPONSABILITE DES CADRES EN MATIERE D'EXECUTION DES PROGRAMMES ET DE PRESTATION DE SERVICES

A. Le système au niveau sectoriel : directeurs de programme et organes intergouvernementaux spécialisés

19. Bon nombre de commissions techniques, commissions régionales, comités permanents, conférences intergouvernementales ad hoc et groupes d'experts passent en revue les programmes de l'Organisation et présentent des recommandations visant à les modifier. Le document A/43/329/Add.1 renferme, à l'annexe I, la liste des organes chargés d'examiner chaque programme du plan à moyen terme pour la période 1992-1997⁴. Les procédures d'examen de ces programmes sont complexes. Ainsi, les travaux réalisés en matière de statistique par la Commission économique pour l'Afrique (CEA) sont passés en revue, à l'échelle régionale, par la Conférence commune des planificateurs, statisticiens et démographes africains et la Conférence des ministres de la CEA, et à l'échelle sectorielle, par la Commission de statistique.

20. Pour que l'examen d'un programme puisse donner une idée exacte de la manière dont les responsables s'acquittent de leurs tâches et de leurs obligations redditionnelles, il faut que les conditions suivantes soient remplies :

a) Portée : il appartient à un organe intergouvernemental au moins d'examiner le programme dans son ensemble;

b) Compétence : l'examen est mené par un organe techniquement compétent;

c) Analyse : la documentation présentée à l'organe chargé d'examiner le programme doit permettre de juger de l'efficacité des programmes précédents.

21. Il faut toutefois prendre soin de ne pas établir de critères excessivement rigoureux. En effet, l'action de nombreux services du Secrétariat, comme celle des organes chargés d'examiner leurs travaux, se déroule dans des domaines pour

lesquels il n'existe pas de théorie scientifique ni de pratique définie et établie de longue date qui permettrait de dégager des notions générales, un langage technique ou une méthode d'évaluation communs. On ne peut donc s'attendre que les procédures d'examen, dans ces domaines, soient aussi harmonieuses et aussi profitables au regard des programmes que celles utilisées, par exemple, en matière de statistique.

B. Système central de planification des programmes

22. Le processus de contrôle de l'exécution et d'évaluation des programmes confiés au Secrétaire général est défini dans le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation⁵, dont le texte a été adopté par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général est chargé de certaines activités de planification et de contrôle de l'exécution des programmes et peut, à son tour, déléguer ces tâches aux directeurs de programme.

23. Aux termes de l'article 2.1, les activités entreprises par l'Organisation sont soumises à un processus de gestion intégrée qui se concrétise dans les instruments suivants : a) plans à moyen terme; b) budgets-programmes; c) rapports sur l'exécution des programmes; d) rapports d'évaluation.

Plans à moyen terme

24. Le Secrétaire général est chargé de proposer un plan à moyen terme (art. 3.1), qui traduit en programmes (art. 3.2) les directives des organes délibérants (règle 103.2). Les chefs de département et de bureau présentent au Secrétaire général des propositions concernant les programmes relevant de leur(s) domaine(s) de compétence (règle 103.1). Le plan à moyen terme est adopté par l'Assemblée générale; il énonce les objectifs à moyen terme à atteindre au cours de la période du plan, décrit les stratégies à suivre à cette fin et les moyens d'action à utiliser et donne une estimation indicative des ressources nécessaires (art. 3.3). Il sert ainsi de cadre à l'élaboration des budgets-programmes biennaux qui sont établis pendant la période couverte par le plan (art. 3.4 et 4.1), c'est-à-dire six ans (art. 3.9).

Budgets-programmes

25. Les propositions relatives aux programmes qui sont incluses dans le budget visent à appliquer la stratégie énoncée dans le plan adopté par l'Assemblée (art. 4.2). Les chefs de département et de bureau présentent au Secrétaire général, dans le cadre de l'élaboration du budget biennal, des propositions concernant les programmes et la partie correspondante du projet de budget (règle 104.7).

Contrôle de l'exécution des programmes

26. Le Secrétaire général contrôle l'exécution des produits prévus dans le budget-programme approuvé et rend compte à l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination, et après la fin de l'exercice biennal, de l'exécution du programme pendant ledit exercice (art. 5.1). A cette fin, le Secrétaire général demande aux chefs de département et de bureau de présenter des rapports biennaux sur l'exécution du programme pour leur propre

département ou bureau [règle 105.1 b) i)]. Il est à noter que le rapport biennal sur l'exécution du programme présenté par le Secrétaire général [art. 5.3 et règle 105.1 d)] a été critiqué par le Comité du programme et de la coordination⁶, qui juge qu'il ne contient qu'une évaluation quantitative de l'exécution des programmes, en fonction des produits, plutôt qu'une évaluation qualitative de l'efficacité.

Evaluation

27. Aux termes de l'article 6.1, l'évaluation a pour objet :

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

b) De permettre au Secrétariat et aux Etats Membres de réfléchir de façon systématique aux moyens d'accroître la productivité des grands programmes de l'Organisation en en changeant la teneur et, au besoin, en en modifiant les objectifs."

Toutes les activités programmées sont évaluées sur une période de durée déterminée (art. 6.2). Au niveau du programme ou du sous-programme, les plans d'évaluation sont liés au plan à moyen terme (règle 106.2).

28. L'évaluation est soit interne, soit externe (art. 6.3). L'Assemblée invite les organes auxquels elle juge bon de confier cette fonction, dont le Corps commun d'inspection, à faire des évaluations externes ponctuelles et à en rendre compte (art. 6.3). Le système d'évaluation comporte des évaluations ponctuelles et approfondies portant sur certains domaines ou sujets, internes ou externes, entreprises à la demande d'organes intergouvernementaux ou sur l'initiative du Secrétariat [règle 106.2 c)].

29. Le système d'évaluation comporte l'auto-évaluation périodique des activités correspondant à des objectifs à échéance déterminée et des fonctions de caractère continu. Avec leurs collaborateurs, les directeurs de programme effectuent des auto-évaluations de tous les sous-programmes dont ils ont la responsabilité [règle 106.2 a) et b)]. Les auto-évaluations sont effectuées par les directeurs de programme [règle 106.3 a)]. Les rapports sur les résultats des auto-évaluations doivent être axés sur l'efficacité et l'impact des sous-programmes. Dans ces rapports, les directeurs de programme doivent, notamment, évaluer la qualité et la pertinence des produits de chaque sous-programme et leur intérêt pour les utilisateurs [règle 106.3 c) i)]. L'article 6.4 stipule qu'il est tenu compte des conclusions de l'examen des évaluations à l'échelon intergouvernemental. Cela étant, le système d'évaluation des programmes est distinct du système d'évaluation des fonctionnaires. Il ne doit y avoir aucun transfert de renseignements d'un système à l'autre [règle 106.3 e)].

C. Evaluation des systèmes de contrôle de l'exécution des programmes

30. Dans l'ensemble, le système sectoriel de contrôle de l'exécution des programmes par les organes intergouvernementaux spécialisés fonctionne bien.

L'on notera toutefois qu'il laisse de côté certains problèmes courants, notamment la disparité entre les besoins réels et les produits et les produits de qualité inférieure. En outre, pour ce qui est des domaines spécialisés, des liens relativement étroits s'établissent souvent entre les fonctionnaires et les représentants des Etats Membres. Si cette cordialité et ce respect mutuel sont nécessaires au regard de l'efficacité, ils risquent de nuire à la rigueur du contrôle.

31. L'examen, par les organes spécialisés, des chapitres pertinents du plan à moyen terme, des aspects programmatiques du budget et des rapports sur l'exécution et l'évaluation fournissent un lien explicite entre le système central et le système sectoriel. Toutefois, les résultats de ces examens ont souvent été décevants. Dans sa résolution 47/214 sur la planification des programmes, l'Assemblée demande aux organes intergouvernementaux "de prendre des mesures appropriées pour assurer leur participation active à l'examen du plan à moyen terme et de ses révisions" et regrette qu'il subsiste "d'importants problèmes pratiques qui limitent la possibilité, pour ces organes, d'apporter de telles contributions".

32. De plus en plus fréquemment, le Secrétariat aussi bien que les Etats Membres remettent en question l'efficacité du système central de planification des programmes tel que défini dans le texte du règlement et des règles la régissant. Ce texte, rédigé vers la fin des années 60, témoigne d'une époque où l'on était convaincu de l'infailibilité de la bureaucratie. Si on pensait alors qu'il fallait, d'une manière générale, mettre de l'ordre dans le chaos résultant de décisions législatives et faciliter la supervision et le contrôle par les pouvoirs publics, cette conviction a fait place, vers la fin des années 70 et le début des années 80, à un désenchantement marqué vis-à-vis de la planification et de l'intervention de l'Etat. A la fin des années 80, on a de nouveau assisté à un changement de cap et, désormais, nombreux sont les gouvernements qui demandent à leurs fonctionnaires d'agir en gestionnaires et d'innover. Il faut donc aujourd'hui modifier les textes régissant la planification des programmes de manière à ce qu'ils coïncident avec ces perceptions nouvelles.

33. Dans sa résolution 47/214, l'Assemblée a fait sienne la recommandation du Comité des programmes et de la coordination concernant la convocation, par le Secrétaire général, d'un séminaire technique spécial d'experts pour aider le Secrétariat à mettre au point le prototype du nouveau mode de présentation du plan à moyen terme. Ce séminaire, qui s'est tenu à Mohonk (Etat de New York) du 22 au 28 avril 1993, a dégagé un certain nombre de défaillances dans le système régissant actuellement la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, défaillances qui sont résumées comme suit au paragraphe 8 du rapport que le Secrétaire général présente à l'Assemblée à sa quarante-huitième session, intitulé "Nouvelle approche possible de la planification des programmes" (A/48/277) :

"a) Le plan à moyen terme a tendance à se réduire à une agrégation verticale de plans et stratégies sectoriels, au lieu d'offrir, par le biais d'une introduction substantielle, un vaste panorama des objectifs et des orientations générales de l'Organisation pour la période considérée;

b) Les directeurs de programme et de nombreux Etats Membres accordent un rang peu élevé de priorité à l'élaboration du plan. Une fois adopté, ce dernier n'est guère utilisé et n'influence guère les activités de l'Organisation;

c) La corrélation entre le plan et le budget-programme est souvent assez formelle, et de nombreux passages des deux textes font double emploi;

d) S'il est vrai que le contrôle de l'exécution doit permettre de déceler les insuffisances dans l'exécution du budget, cet outil a besoin d'être considérablement perfectionné pour devenir efficace;

e) Les objectifs indiqués dans le plan à moyen terme ne sont pas suffisamment précis pour servir de normes par rapport auxquelles mesurer l'effet des programmes de l'ONU, comme l'envisage l'article 6.1 du règlement susmentionné;

f) On consacre beaucoup plus de temps à l'examen des plans et budgets qu'à leur exécution et à leur évaluation."

Le rapport indique cependant que "malgré ces insuffisances, le système actuel impose une certaine discipline aux directeurs de programme et facilite les consultations avec les Etats Membres et entre ces derniers" (ibid., par. 9).

IV. RESPONSABILITE DES CADRES A RAISON DE L'UTILISATION DES RESSOURCES

A. Procédures centralisées

1. Procédures budgétaires

34. En application des directives de politique générale et par le biais d'un grand nombre de documents, les chefs de département établissent des propositions pour le budget-programme et les soumettent pour examen au Département de l'administration et de la gestion, qui élabore alors le projet de budget-programme du Secrétaire général, sous la direction de ce dernier et d'un comité consultatif de haut niveau constitué pour l'assister en la matière. Le Secrétaire général soumet son projet de budget à l'Assemblée générale pour examen par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

35. Durant l'examen du budget, il est souvent procédé à des réductions de ressources sans modification ou limitation correspondante de la teneur des programmes prescrits ou pour lesquels les ressources ont été demandées. A l'évidence, ceci affecte la capacité des directeurs de programme de s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'exécution.

36. Une fois le budget-programme approuvé par l'Assemblée générale, le Contrôleur autorise les engagements de dépenses par le biais d'avis d'allocation de crédits, y compris les autorisations de tableaux d'effectifs. La plus grande partie des ressources concerne les dépenses de personnel. L'achat de matériel

de bureau, notamment de matériel informatique et de logiciels, est pour une grande part centralisé, comme le sont les travaux ainsi que l'agencement et l'ameublement des bureaux. Les avis d'allocation de crédits concernant d'autres ressources non liées aux dépenses de personnel habilitent les départements à engager des dépenses au titre des voyages, du recrutement de consultants ou à d'autres titres aux fins énoncées dans le budget approuvé. Diverses instructions administratives définissent les procédures et normes régissant les différents postes de dépense.

37. Les procédures d'élaboration, d'examen, d'approbation et d'administration des budgets relatifs aux opérations de maintien de la paix approuvées sont similaires à celles appliquées pour le budget-programme.

38. Les ressources autres que celles provenant des contributions et qui sont normalement destinées à des programmes spécifiés sont appelées "extrabudgétaires". Pour être acceptables, les dons doivent avoir des fins compatibles avec les buts de l'Organisation et les objectifs des programmes en cause. Ces ressources sont assujetties aux mêmes règles de gestion financière que celles du budget ordinaire. Les départements chargés de l'exécution doivent rendre compte aux donateurs et au Contrôleur de l'utilisation des ressources extrabudgétaires.

2. Gestion des ressources humaines

39. Il appartient et il incombe au Secrétaire de promulguer et de faire observer des règles administratives en application du Statut du personnel adopté par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion et le Bureau de la gestion des ressources humaines administrent l'application du Statut et du Règlement du personnel et des instructions administratives connexes. Diverses instructions administratives, comme la circulaire ST/SGB/151, définissent les grands principes de la délégation de pouvoirs et de responsabilités aux départements qui vise à décentraliser les responsabilités en matière de gestion du personnel. Le recrutement externe des administrateurs demeure néanmoins assujetti aux principes régissant la répartition géographique équitable et la composition des effectifs par sexe. Diverses considérations d'ordre général influent également sur les décisions en matière de promotion. Le recrutement aux postes d'administrateur à la classe de début se fait en grande partie par concours. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire qu'à l'Organisation des Nations Unies la gestion des ressources humaines soit fortement centralisée.

3. Contrôles

40. Les contrôles intérieurs de l'Organisation reposent sur la notion de contrôles et de contrepoids, dont un élément essentiel, la séparation des responsabilités, exige que toute opération soit approuvée et vérifiée par plus d'un fonctionnaire.

41. Aux termes de l'article 106.1 du règlement financier, il ne peut être contracté d'engagements prévisionnels ni engagé ou effectué de dépenses imputables sur quelque fonds que ce soit sans l'autorisation écrite du Contrôleur. Les services administratifs aident les chefs de département à gérer les ressources en personnel et autres ressources conformément aux avis

d'allocation de crédits. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion doit approuver les décisions des hauts fonctionnaires de ces départements.

42. Chaque département désigne des agents certificateurs et des agents certificateurs adjoints, sous réserve de l'approbation du Contrôleur. C'est le plus haut fonctionnaire de chaque service administratif qui est normalement nommé agent certificateur. Les agents certificateurs sont autorisés à engager les ressources des départements si l'engagement ou la dépense proposé est conforme aux règles, règlements et instructions en vigueur, est raisonnable et conforme aux fins pour lesquelles le crédit correspondant a été approuvé et alloué, dans la limite du solde du crédit ouvert disponible dans le compte pertinent compte dûment tenu des engagements futurs prévisibles.

43. Le système de contrôles internes implique également la désignation de fonctionnaires habilités à autoriser et à effectuer les décaissements et à tenir des états de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses. Les principales responsabilités en matière comptable sont exercées par des agents ordonnateurs qui, au nom du Contrôleur, approuvent l'inscription dans les divers comptes des engagements de dépenses résultant d'un contrat, d'un accord, d'une commande ou de toute autre sorte d'engagement pris pour l'achat de biens, de services et autres articles. Les agents ordonnateurs sont aussi chargés d'approuver, toujours au nom du Contrôleur, les paiements faits ultérieurement au vu de pièces justificatives et autres documents attestant que les marchandises ou les services ont été effectivement fournis conformément aux documents d'engagement de dépenses.

44. Pour assurer l'efficacité du contrôle des paiements, d'autres fonctionnaires nommés par le Contrôleur, qui ne peuvent être simultanément des agents certificateurs, sont chargés de signer les chèques, d'administrer les comptes bancaires ou d'effectuer les paiements de toute autre manière.

45. La Division de vérification interne des comptes, qui fait désormais partie du Bureau des inspections et des investigations, dirigée par un sous-secrétaire général qui relève du Secrétaire général, examine la fiabilité des informations fournies par les départements dans le cadre de diverses procédures, le respect des politiques et des procédures, la protection des actifs, l'utilisation économique et efficace des ressources et l'efficacité de l'exécution. La Division procède aussi à des examens indépendants de l'efficacité des contrôles intérieurs au sein de l'Organisation des Nations Unies.

46. Le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, créé par l'Assemblée générale et responsable devant elle, vérifie les comptes de l'Organisation, y compris tous les fonds d'affectation spéciale et comptes spéciaux, comme il le juge nécessaire, pour s'assurer que les états financiers sont conformes aux livres et écritures de l'Organisation, que les opérations financières dont les états rendent compte ont été conformes aux règles et règlements de l'Organisation des Nations Unies, aux dispositions budgétaires et autres directives applicables, que les valeurs et le numéraire déposés en banque ou en caisse ont été soit vérifiés grâce à des certificats directement reçus des dépositaires de l'Organisation, soit effectivement comptés, que les contrôles intérieurs, y compris la vérification intérieure des comptes, sont adéquats eu égard à la mesure dans laquelle on s'y fie, et que tous les éléments de l'actif

et du passif ainsi que tous les excédents et déficits ont été comptabilisés selon des procédures qu'il juge satisfaisantes.

47. Tant le règlement financier et les règles de gestion financière que le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies contiennent des dispositions expresses visant à mettre l'Organisation à l'abri de toute perte financière pouvant résulter de la violation par un fonctionnaire desdits règlements et règles ou d'instructions administratives y relatives (voir par. 15 ci-dessus). Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, en particulier ceux qui occupent des postes de responsabilité dans les services administratifs et financiers, sont tenus de signaler à leurs supérieurs toute utilisation irrégulière des ressources de l'Organisation.

48. Dans le rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale à sa quarante-septième session au sujet de ces questions et de questions connexes, le Secrétaire général a conclu :

"En cas de mauvais usage des ressources, les fonctionnaires ont déjà la possibilité de signaler le fait en s'appuyant sur les règles de gestion financière et les dispositions du Règlement du personnel de l'Organisation relatives à la responsabilité financière et aux questions similaires et sur les instructions administratives et circulaires connexes" (A/47/510, par. 33).

B. Evaluation des systèmes de contrôle
des ressources par les cadres

49. Pour la préparation du présent rapport, les chefs de département ont fourni des évaluations des procédures de contrôle des ressources décrites ci-dessus en tant qu'elles affectent l'obligation redditionnelle et la responsabilité des cadres de l'Organisation des Nations Unies. Il ressort clairement de ces évaluations que nombre de chefs de département estiment que les procédures de gestion financière et de gestion des ressources humaines de l'Organisation sont inutilement lourdes et les empêchent de réagir rapidement alors que la situation l'exigerait.

50. De nombreux directeurs de programme de l'Organisation déplorent d'avoir à rendre compte aux Etats Membres au titre de programmes pour l'exécution desquels ils peuvent ne pas avoir suffisamment de pouvoirs ou de ressources. Ils estiment qu'un ajustement des procédures administratives est nécessaire dans des domaines tels que le recrutement, les mutations, les affectations et les prolongations de contrat, les voyages du personnel et l'achat de matériel. Une idée qui revient souvent est que les cadres du Secrétariat doivent se voir accorder suffisamment de pouvoirs discrétionnaires pour gérer, et que ceux tenus de rendre compte de la fourniture de services aux Etats Membres doivent se voir conférer un contrôle discrétionnaire considérable sur les ressources, humaines et financières, requises pour produire lesdits services.

51. De nombreux traits de la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière d'organisation des carrières ont été critiqués comme incompatibles avec l'état actuel de la doctrine en matière de gestion. Le système de promotion est en particulier jugé indûment complexe, obligeant des fonctionnaires méritants à attendre des années pour que les services remarquables qu'ils ont rendus à

l'Organisation soient reconnus. A cet égard, on a critiqué tant les procédures de promotion elles-mêmes que la rigidité des allocations de postes et de leur gestion.

52. Ces reproches ne sont pas totalement injustifiés ni sans mérite. Néanmoins, les besoins d'une gestion efficace et économique ne sauraient primer toute autre considération. Le souci légitime des directeurs de programme de se voir accorder plus de pouvoirs discrétionnaires et de liberté d'action doivent être mis en balance avec de nombreuses autres considérations touchant l'obligation de rendre compte, notamment aux Etats Membres, considérations qui au fil des années ont donné naissance aux contrôles centralisés dont s'irritent aujourd'hui les cadres.

V. CONCLUSIONS

A. Conclusions

53. Il est un passage du rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation qu'il importe de rappeler ici :

"Dans mon introduction au présent rapport annuel, j'ai rendu hommage aux fonctionnaires des Nations Unies. On ne réussira jamais à restructurer le Secrétariat si l'on ne fait pas la place qu'il mérite à son personnel, qui constitue son atout le plus important. Je suis de plus en plus impressionné par le dévouement et le sens des responsabilités des fonctionnaires du Secrétariat. Alors qu'il nous faut faire face au développement de nos activités et aux problèmes de restructuration, c'est à leur attachement aux idéaux des Nations Unies, au fait qu'ils acceptent de travailler de longues heures dans des conditions difficiles, et à leur faculté d'adaptation à des situations nouvelles et variées que nous devons de pouvoir continuer à mener à bien les tâches quotidiennes de l'Organisation."⁷

54. La manière dont les fonctionnaires de l'Organisation se sont acquittés des tâches plus nombreuses et ardues que jamais que les Etats Membres ont confiées au Secrétariat au cours des dernières années vient étayer, de manière concrète, l'appréciation du Secrétaire général quant au dévouement et à la faculté d'adaptation du personnel. Ces tâches ont eu un effet certain sur les notions classiques de responsabilité et d'obligation redditionnelle ainsi que sur les processus de budgétisation et de gestion des programmes et les modalités d'organisation.

55. C'est ainsi que, face à la nécessité de réagir plus rapidement devant des tâches pressantes, il a fallu recourir à des arrangements spéciaux qui risquaient de s'écarter des descriptifs de programme ou d'excéder les ressources inscrites au budget. Du fait de la complexité de ces tâches, il a fallu, souvent dans des délais brefs, recourir à des compétences spécialisées dont le Secrétariat ne disposait guère ou qu'il consacrait à d'autres buts; et donc parfois, s'adresser à des sources extérieures.

56. Aujourd'hui, alors que l'on s'attend que l'Organisation soit plus entreprenante qu'auparavant, le Secrétaire général est très fréquemment appelé à

exercer les prérogatives que lui confie l'Article 99 de la Charte, à la demande des Etats Membres, en cas de situation d'urgence et de sa propre initiative.

57. Il faudra peut-être, au vu des tâches plus complexes et plus nombreuses confiées au Secrétariat par les Etats Membres, et de l'autonomie de gestion qu'elles supposent, modifier les règles et réglementations qui guident le Secrétariat dans ses travaux. Il faudra de toute évidence revoir, à la lumière des réalités nouvelles, les procédures, pratiques et usages habituels de l'Organisation, et en particulier de ses organes intergouvernementaux. Il faudra repenser les rapports entre un système de contrôle centralisé et un mode de gestion décentralisée, que l'on est fondé à envisager.

B. Mesures à prendre

58. De nombreuses propositions visant à perfectionner les systèmes exposés ci-dessus ont été formulées lors de la phase d'élaboration du présent rapport. On retiendra notamment les suivantes : développer la formation des cadres à tous les niveaux; accorder une attention plus grande aux aptitudes en matière de gestion lors de la sélection des directeurs de programme; établir un régime plus manifeste de récompense et de sanction des fonctionnaires, notamment un régime de rémunération liée à la productivité; et, enfin, adopter des dispositions plus souples en matière de licenciement de sorte que l'Organisation puisse congédier des fonctionnaires selon des procédures régulières qui évitent tout litige prolongé.

59. La plupart de ces mesures relèveraient de la prérogative du Secrétaire général et seront examinées plus avant. Il faut savoir toutefois que des réformes ponctuelles ne résoudre pas la question fondamentale : établir un rapport harmonieux entre l'autonomie des hauts fonctionnaires en matière de gestion, qui a besoin d'être renforcée, et la responsabilité ultime du Secrétaire général devant les Etats Membres. Une étude approfondie des règles et procédures régissant la responsabilité et l'obligation redditionnelle des fonctionnaires, quel que soit leur niveau, sera entreprise dans l'année qui suit, de manière à :

a) Permettre aux directeurs de programme d'être suffisamment autonomes, notamment pour ce qui est de l'utilisation des ressources, de sorte qu'ils puissent s'acquitter efficacement et rentablement des tâches qui leur sont confiées par les organes intergouvernementaux, tout en garantissant des procédures de contrôle et de supervision centrales qui satisfassent les préoccupations des Etats Membres;

b) Réformer comme il convient les systèmes de contrôle de la responsabilité et de l'obligation redditionnelle actuellement en vigueur.

60. Il est de l'intention du Secrétaire général de rendre compte à l'Assemblée des résultats de cette étude, et notamment de toutes propositions de réforme qui exigeraient l'approbation des Etats Membres. Le Secrétaire général, dans le cadre de la réalisation de cette étude, tiendra compte de toutes les directives que les Etats Membres pourraient lui donner lorsqu'ils formuleront leurs observations sur le présent rapport.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 16 (A/46/16) par. 400.

² Ibid., Quarante-septième session (A/47/16), partie I, par. 44, et partie II, par. 245.

³ Coord/Civil Service/5.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 6 (A/47/6/Rev.1).

⁵ ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987).

⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 16 (A/46/16), par. 398.

⁷ Ibid., Quarante-huitième session, Supplément No 1 (A/48/1), par. 70.
