



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/420
12 octobre 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 125 de l'ordre du jour

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation
des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle
et de contrôle

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle" (JIU/REP/93/5).

JIU/REP/93/5
Septembre 1993

ANNEXE

Procédures appliquées par le Secrétariat de l'Organisation
des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle
et de contrôle

Rapport établi par
Andrzej Abraszewski
Richard Hennes
Kahono Martohadinegoro
Khalil Othman

Corps commun d'inspection

Genève
1993

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
SIGLES		5
RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		6
I. INTRODUCTION	1 - 11	8
II. PRINCIPAUX SERVICES CHARGES DU CONTROLE ET DE L'EVALUATION	12 - 25	10
A. Division de vérification interne des comptes	13 - 15	10
B. Groupe central d'évaluation	16 - 19	11
C. Groupe central de contrôle	20 - 22	12
D. Service consultatif de gestion	23 - 25	12
III. CARENCES DES PRINCIPAUX SERVICES DE CONTROLE ET DE L'EVALUATION	26 - 68	13
A. Division de vérification interne des comptes	30 - 34	14
B. Groupe central de l'évaluation	35 - 40	15
C. Groupe central de contrôle	41 - 49	18
D. Service consultatif de gestion	50 - 56	20
E. Problèmes communs	57 - 68	21
IV. LACUNES DES AUTRES FORMES DE CONTROLE ET DU RESPECT DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE	69 - 138	25
A. Inspection	70 - 73	25
B. Investigations	74 - 79	26
C. Participation du personnel	80 - 86	28
D. Techniques de l'informatique	87 - 94	30
E. Systèmes de contrôle de la gestion financière	95 - 99	32
F. Formation à la gestion	100 - 105	33
G. Efforts tendant à une amélioration de la gestion	106 - 109	35
H. Recours à des consultants extérieurs	110 - 114	36
I. Autres rapports d'évaluation	115 - 119	37
J. Restructuration organisationnelle	120 - 125	38
K. Planification des programmes et budgétisation	126 - 132	39
L. Obligation redditionnelle individuelle	133 - 138	41
V. EVALUATION RECAPITULATIVE DE LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE D'OBLIGATION REDDITIONNELLE ET DE CONTROLE	139 - 152	43
VI. AVANTAGES D'UN ORGANE DE CONTROLE UNIQUE	153 - 164	47
VII. UN BUREAU DES NATIONS UNIES CHARGE DU CONTROLE ET DU RESPECT DES PRINCIPES DE RESPONSABILITE : OPTIONS OFFERTES	165 - 176	50
VIII. POSTFACE	177 - 181	53

SIGLES

CCI	Corps commun d'inspection
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPC	Comité du programme et de la coordination
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ONUG	Office des Nations Unies à Genève

RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les inspecteurs ont procédé à un examen très détaillé des procédures appliquées par le Secrétariat de l'ONU en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, examen qui constitue la première étape d'une étude générale de ces questions dans l'ensemble du système des Nations Unies. Ils ont évalué la capacité des principaux services de contrôle interne (Division de vérification interne des comptes, Groupe central d'évaluation, Groupe central de contrôle et Service de gestion administrative) de s'acquitter de leurs fonctions. Ils ont constaté que les ressources et l'appui dont disposaient ces services étaient nettement insuffisants et découvert également des défaillances importantes dans d'autres procédures en matière de responsabilité et de contrôle.

Encouragés par la volonté du Secrétaire général en exercice d'introduire des réformes et de pratiquer une bonne gestion, les inspecteurs ont formulé des propositions aux fins d'améliorer la situation.

Ils ont proposé, par exemple, de créer un bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité pour la vérification des comptes, l'inspection, l'investigation et l'évaluation de tous les fonctionnaires, programmes et activités de l'ONU dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative.

Ils ont recommandé de définir le poste de directeur de ce bureau, ses obligations en matière de rapports, ses effectifs, son financement et ses relations avec les organes de contrôle externes, soit en fonction de différentes options, soit en combinant des éléments de chacune d'elles.

Selon la première option, le Chef du Bureau qui aurait le titre de Sous-Secrétaire général serait nommé par le Secrétaire général, en consultation avec les Etats Membres, et éventuellement sur l'avis du CCQAB et du CPC. Le Bureau ferait rapport au moins une fois par an à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Secrétaire général. Il disposerait des mêmes effectifs que les services actuels du Secrétariat, serait financé selon les procédures budgétaires normales de l'ONU et soumis aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation.

Selon la deuxième option, le Chef du Bureau qui porterait le titre de Secrétaire général adjoint serait choisi par le Secrétaire général dans une liste restreinte de candidats établie par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Le Bureau ferait rapport au moins une fois par an directement à l'Assemblée générale. Le recrutement de son personnel serait laissé à la discrétion de son chef, dans les limites du pouvoir financier du Bureau et deviendrait au bout de deux ans un service de contrôle séparé du Secrétariat de l'ONU. Le financement du Bureau serait imputé sur le budget de l'Organisation et sur des fonds extrabudgétaires représentant un pourcentage déterminé (au moins 1 %) des ressources financières prévues pour les activités que le Bureau aura la responsabilité de contrôler. Les contributions volontaires sous forme de fonds et de spécialistes seront encouragées.

Pendant la dernière phase de l'établissement du présent rapport, les inspecteurs ont appris avec satisfaction que le Secrétaire général avait décidé

de nommer un sous-secrétaire général pour diriger un bureau indépendant des inspections et investigations qui regroupe les principaux services de contrôle. Ils ont été encouragés par les grandes qualités professionnelles et personnelles du candidat retenu par le Secrétaire général et ont eu la possibilité de l'entendre leur exposer ses premières réflexions sur les caractéristiques et les difficultés de son nouveau poste. Ils ont estimé que, s'il bénéficiait des ressources financières et humaines suffisantes, il pourrait contribuer dans une large mesure à remédier aux graves carences des procédures actuellement appliquées en matière de contrôle, de responsabilité, de vérification interne des comptes et d'amélioration de la gestion.

Toutefois, les inspecteurs craignent que les Etats Membres et les administrateurs du Secrétariat ne s'efforcent, dans un souci louable d'économie, d'établir des procédures "au rabais" en matière de responsabilité et de contrôle. A leur avis, cette démarche serait une option extrêmement coûteuse et peu efficace. Par contre un financement et des effectifs suffisants permettraient d'obtenir une amélioration considérable de l'efficacité qui compenserait largement le faible montant budgétaire nécessaire pour soutenir les processus de contrôle et d'obligation redditionnelle.

RECOMMANDATION 1 : L'Assemblée générale devrait appuyer la décision qu'a récemment prise le Secrétaire général de nommer un vérificateur des comptes professionnel hautement qualifié et ayant une connaissance approfondie de l'ONU au nouveau poste de sous-secrétaire général aux inspections et investigations, et confirmer cet appui en mettant à la disposition du titulaire les ressources humaines et financières correspondant quantitativement et qualitativement à l'ampleur réelle de sa tâche.

RECOMMANDATION 2 : En envisageant la création d'un poste de haut niveau comprenant de vastes responsabilités en matière de vérification des comptes, d'évaluation et d'investigation, qui doit être proposée à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session, le Secrétaire général et l'Assemblée devraient :

a) Evaluer soigneusement les nombreux problèmes des anciens services de contrôle et les autres procédures appliquées par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle, d'amélioration de la gestion et de contrôle interne (examinés aux chapitres III et IV et résumés au chapitre V du présent rapport) en vue de combiner de la manière la plus efficace possible les attributions et les capacités du nouvel organe de contrôle;

b) S'efforcer d'institutionnaliser les avantages (exposés au chapitre VI ci-après) qu'un organe unique de contrôle interne présenterait en matière d'obligation redditionnelle, d'indépendance, de souplesse, de transparence, de compétence professionnelle, de respect des obligations, d'économies d'échelle et surtout d'amélioration de la gestion, et également

c) Prendre en compte les paramètres exposés au chapitre VII ci-après en définissant les attributions de la nouvelle entité, ses responsabilités en matière de rapports, ses effectifs, son financement et ses relations avec les mécanismes externes de contrôle.

I. INTRODUCTION

1. Dans son programme de travail actuel, le Corps commun d'inspection (CCI) a inclus un rapport sur les procédures suivies par les organismes des Nations Unies en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle. En raison de l'importance et de la complexité du sujet et des retards dans la communication des réponses à ses questionnaires, cette étude ne devrait pas être publiée avant le premier semestre de 1994.

2. Toutefois, à la fin de 1992 et au début de 1993, le Secrétaire général a été prié par l'Assemblée générale :

- "D'examiner le fonctionnement et l'efficacité de chacun des services d'appui administratif et budgétaire spécialisés du Secrétariat" et de lui présenter à ce sujet un rapport ainsi que ses recommandations lors de sa quarante-huitième session¹;
- De lui rendre également compte à sa quarante-huitième session de la création d'un système qui responsabilise les directeurs de programmes et les mette dans l'obligation de présenter des justifications²; et
- De prendre des mesures et de formuler des propositions pour renforcer de manière décisive les mécanismes d'évaluation, de contrôle et de gestion dans les domaines des finances³ et du personnel⁴.

3. C'est pourquoi les inspecteurs ont décidé, en juin 1993, d'établir un rapport intérimaire sur les procédures suivies par le Secrétariat de l'ONU en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle interne, en vue de présenter aux délégations des Etats Membres cette question sous un angle objectif et de les aider ainsi à examiner cet important sujet.

4. A la fin d'août 1993, lorsque les inspecteurs examinaient le projet du présent rapport avec des hauts fonctionnaires de l'ONU à New York, aucun des rapports du Secrétariat susmentionnés n'avait encore été publié. Toutefois, le 24 août, le Secrétaire général a annoncé la nomination, avec effet au 1er septembre, d'un sous-secrétaire général pour diriger un bureau indépendant des inspections et investigations qui regroupe les principaux services de contrôle existants. Ce n'est là qu'un premier pas vers la création d'un poste de haut niveau doté de vastes pouvoirs de contrôle, qui doit être proposée pour approbation à l'Assemblée générale à sa quarante-neuvième session, en 1994⁵.

5. Le Bureau qui vient d'être créé constitue effectivement une étape importante des améliorations recommandées par les inspecteurs dans le présent rapport. Mais pour assurer un contrôle plus efficace, le Secrétaire général et les Etats Membres doivent examiner toutes les défaillances graves des procédures actuelles en matière de contrôle, d'obligation redditionnelle, de vérification interne et d'amélioration de la gestion, et définir les éléments clefs indispensables au bon fonctionnement du nouveau Bureau. Des mesures énergiques mais réfléchies sont maintenant essentielles si l'on veut que cette unité devienne une partie importante d'un système de gestion du Secrétariat solide, transparent et dynamique.

6. C'est pourquoi les inspecteurs ont examiné dans une postface (chap. VIII) certains des problèmes et possibilités que présente le nouveau Bureau des inspections et investigations. Les chapitres précédents donnent un aperçu des points forts et des faiblesses des ressources mises à la disposition du nouveau Sous-Secrétaire général. Le chapitre II, par exemple, décrit les principaux services de contrôle du Secrétariat au milieu de 1993, à savoir : la Division de vérification interne des comptes, le Groupe central d'évaluation, le Groupe central de contrôle et le Service consultatif de gestion. Au chapitre III, les inspecteurs résument brièvement les carences particulières et communes de ces quatre services. Le chapitre V résume la situation en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle en août 1993, et au chapitre VI les inspecteurs énumèrent les avantages d'un service de contrôle unique. Quant au chapitre VII, il présente diverses options pour la mise en oeuvre de cette notion de service unique.

7. En concentrant leur attention sur les mécanismes internes en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle, les inspecteurs savent qu'ils n'ont traité qu'un seul (encore qu'essentiel) aspect du problème des contrôles. Ils reconnaissent ne pas avoir traité la question "du contrôle des contrôleurs". La responsabilité ultime en matière de contrôle externe appartient évidemment aux "peuples des Nations Unies" représentés par les délégations des Etats Membres. La responsabilité directe du contrôle externe a été déléguée au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) de l'Assemblée générale, au Comité du programme et de la coordination (CPC) du Conseil économique et social, au Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies et au CCI.

8. Etant donné que les mandats du CCQAB, du CPC et du CCI s'étendent plus ou moins à l'ensemble du système, le rôle de ces organes dans le contrôle externe et celui des vérificateurs externes des comptes des organismes du système seront examinés dans l'étude générale qui doit être bientôt réalisée par le CCI. Les inspecteurs communiqueront donc leurs conclusions et recommandations au moment même où le Secrétaire général soumettra ses rapports sur cette question comme il a été prié de le faire pour la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale.

9. L'obligation redditionnelle implique que l'on est comptable à quelqu'un de ses actions. Pour être efficace, l'obligation redditionnelle à l'ONU devrait s'entendre au sens de responsabilité personnelle des fonctionnaires internationaux sous l'administration du Secrétaire général (Art. 97 de la Charte) et les contrôles réglementaire (Art. 101) et budgétaire (Art. 17) de l'Assemblée générale. Dans le présent rapport ainsi que dans l'étude plus approfondie qui va suivre, les inspecteurs ont interprété cette responsabilité dans un sens plus large que celui de respect des obligations incombant à chacun et de responsabilité au regard des procédures en y incluant la responsabilité en matière de gestion (par exemple, une bonne utilisation des fonds publics) et l'obligation de rendre compte de l'exécution des programmes (par exemple, l'évaluation des produits)⁶.

10. Si les inspecteurs constatent que les mécanismes actuels internes de l'Organisation en matière d'obligation redditionnelle de contrôle comportent de graves défaillances, ils ne sauraient partager le point de vue de ceux qui condamnent d'une façon quelque peu moralisatrice et vague les pratiques de l'ONU

en les dissociant totalement de celles qui prévalent dans les divers Etats Membres. Il n'existe pas, à leur connaissance, d'Etat Membre où les fonctionnaires s'acquittent de toutes leurs obligations et où le fonctionnement des organes de contrôle soit parfait, et il est naïf d'attendre d'une organisation comprenant 184 Membres qu'elle fonctionne plus efficacement que les membres les plus efficaces qui la composent.

11. Cela dit, toutefois, il y a beaucoup à faire pour améliorer les procédures en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle à l'Organisation et les inspecteurs espèrent que leurs efforts contribueront à cette fin. Ils ont examiné les nombreux rapports antérieurs du CCI sur les systèmes et problèmes de gestion du Secrétariat, des documents récents des organes directeurs ainsi que d'autres documents sur la responsabilité et le contrôle et envoyé des questionnaires et des questionnaires complémentaires aux services et fonctionnaires compétents du Secrétariat, avec lesquels ils ont eu des entretiens. Les inspecteurs sont reconnaissants aux fonctionnaires et ressortissants bien informés des Etats Membres, ainsi qu'aux nombreux fonctionnaires internationaux obligeants qui leur ont fourni des informations et des avis utiles pour la présente étude.

II. PRINCIPAUX SERVICES CHARGES DU CONTROLE ET DE L'EVALUATION

12. Jusqu'au 1er septembre 1993, le Secrétariat était doté de quatre services de contrôle et d'évaluation distincts, tel qu'indiqué dans la décision 47/454 de l'Assemblée générale. A compter de cette date, ces quatre services sont rattachés au Bureau des inspections et investigations qui vient d'être créé. Leurs attributions et fonctions sont décrites dans le présent chapitre et analysées au chapitre III.

A. Division de vérification interne des comptes

13. La Division de vérification interne des comptes était rattachée au Département de l'administration et de la gestion et, sur le plan administratif, placée sous l'autorité directe du chef de ce département, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. La Division a à sa tête un directeur (poste D-2) et dispose de 46 postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur (26 imputés sur le budget ordinaire et 20 autres financés à l'aide de fonds extrabudgétaires), 29 étant affectés au Siège, 11 à Genève (dans deux services) et 6 à Nairobi. Pour l'exercice biennal 1992-1993, les prévisions de dépenses concernant les activités de la Division s'élevaient à 10 258 000 dollars, dont 420 000 dollars au titre des frais de voyage ainsi que 50 000 dollars au titre des frais de voyage se rapportant à la vérification des comptes des opérations de maintien de la paix.

14. La Division a pour tâche d'effectuer des vérifications indépendantes en se conformant aux normes usuelles généralement acceptées en la matière. Elle se penche sur les aspects financiers, administratifs et techniques des activités qu'elle contrôle et elle est chargée de procéder à la vérification interne des comptes de toutes les activités de l'ONU dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative dans le monde entier, qu'elles soient financées à l'aide du budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires⁷.

15. La Division établit quelque 260 rapports de vérification par an, qui sont distribués aux fonctionnaires compétents, des récapitulatifs mensuels étant transmis au Secrétaire général et aux hauts responsables du Département de l'administration et de la gestion. Elle ne s'occupe pas de vérification externe. Pour l'exercice biennal 1992-1993, elle devait établir environ 80 rapports sur la vérification des éléments de l'actif et du passif, quelque 220 rapports sur la vérification des recettes et des dépenses, une centaine de rapports sur la vérification de la gestion et des objectifs, activités et produits des programmes et plus d'une douzaine de rapports sur la vérification du traitement électronique de l'information. Elle a mis au point, en 1990, un premier manuel complet de vérification des comptes.

B. Groupe central d'évaluation

16. Le Groupe central d'évaluation était rattaché au Département de l'administration et de la gestion et placé sous l'autorité du Directeur de la Division de la planification des programmes et du budget, ce dernier dépendant du Contrôleur et chef du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, lequel fait rapport au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le Groupe, qui a à sa tête un directeur (poste D-1) dispose de six postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur, tous affectés au Siège. Pour l'exercice biennal 1992-1993, les prévisions de dépenses concernant les activités du Groupe se chiffraient à 1 505 600 dollars et ne prévoyaient que 22 700 dollars au titre des frais de voyage et un montant correspondant à trois mois-hommes de travail au titre des consultants.

17. En outre, différents services du Secrétariat, dans des lieux d'affectation divers, se sont vus affecter 24 postes d'administrateur correspondant à des fonctions d'évaluation. Il n'a pas été tenu compte de ces postes dans le présent rapport, dans la mesure où les attributions y relatives ne portent que partiellement sur l'évaluation⁸. Il est à noter cependant que beaucoup de ces services ont été créés bien avant le Groupe; des rapports sur leurs activités ont été établis en 1985 et certains ont même fait l'objet, en 1981, de rapports du Corps commun sur l'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies⁹.

18. Le Groupe a pour tâche de mettre au point et d'appliquer le système d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies, d'élaborer des politiques et procédures générales d'évaluation, de participer à la conception et à la réalisation d'évaluations approfondies, d'établir des directives à l'intention des directeurs de programme et de les aider à effectuer des auto-évaluations (y compris par la formation), et d'aider le Comité de la planification et de la budgétisation des programmes à utiliser les données d'évaluation¹⁰.

19. Le Groupe réalise environ tous les 12 mois une évaluation approfondie qu'il transmet aux directeurs de programme pour suite à donner, ainsi qu'au CPC et à l'Assemblée générale, accompagnée de rapports méthodologiques et de rapports triennaux sur la suite donnée à ses évaluations. Il présente en outre tous les deux ans un rapport à l'Assemblée sur le renforcement du rôle des évaluations et sur l'application des conclusions des évaluations. Il a établi, en 1986, un manuel d'évaluation, qu'il devait réviser en 1993¹¹.

C. Groupe central de contrôle

20. Le Groupe central de contrôle était rattaché au Département de l'administration et de la gestion au Siège. Tout comme le Groupe central d'évaluation, il était placé sous l'autorité du Directeur de la Division de la planification des programmes et du budget, ce dernier dépendant du Directeur du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, lequel fait rapport au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le Groupe, dont les bureaux se trouvent au Siège, dispose de quatre postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur et a à sa tête un directeur (poste D-1). Pour l'exercice biennal 1992-1993, les prévisions de dépenses concernant les activités du Groupe – lequel fait partie d'une unité administrative plus étendue – se montaient à un million de dollars environ; aucun montant n'était alloué au titre des frais de voyage ou des consultants.

21. Le Groupe a pour tâche de contrôler les modifications apportées pendant l'exercice biennal aux programmes de travail figurant dans le budget-programme, d'aider à l'examen des modifications qu'il est proposé d'apporter à ces programmes et de déterminer le taux d'exécution réel des produits finals par rapport aux engagements définis dans le budget-programme¹².

22. Le Groupe s'emploie essentiellement à établir le rapport biennal du Secrétaire général sur l'exécution du budget et à suivre l'établissement, par les départements, de rapports semestriels sur l'état d'avancement de leurs programmes de travail. Les administrateurs consacrent environ les trois quarts de leur temps à cette tâche, le reste allant à diverses tâches de planification des programmes et au service d'un certain nombre de comités ou commissions. Il revient aujourd'hui à la Division de vérification interne des comptes de déterminer si les activités rapportées par les directeurs de programme comme étant achevées ont véritablement été exécutées.

D. Service consultatif de gestion

23. Le Service consultatif de gestion, comme les trois autres services décrits ci-dessus, était rattaché au Département de l'administration et de la gestion. Ces dernières années, il avait fait l'objet de diverses fusions avec d'autres services. Au début de 1993, il a été détaché du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances et placé sous l'autorité directe du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Le Service, dont les bureaux se trouvent à New York, dispose de six postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur et a à sa tête un directeur (poste D-1). Pour l'exercice biennal 1992-1993, les prévisions de dépenses relatives à ces activités s'établissaient à 1 505 600 dollars, 35 000 dollars seulement étaient alloués aux frais de voyage et 10 000 dollars aux services de consultants.

24. Les attributions du Service sont les mêmes que celles fixées en 1977 pour le Service de gestion administrative, auquel il a succédé. A ce titre, il remplit au Secrétariat les fonctions d'un service-conseil en matière de gestion. Il recense les secteurs dans lesquels il faut améliorer la gestion et cerne les problèmes qui se posent, les examine et fait rapport à leur sujet; il réalise des études de gestion à la demande des chefs de département, auxquels il prête conseil et assistance; il fait faire des études de productivité, surveille l'application des recommandations et aide, selon qu'il convient, les

responsables de la Division du budget. Enfin, il établit et tient à jour le Manuel relatif à l'organisation du Secrétariat, les circulaires et les formules administratives standard¹³.

25. Chaque année, les administrateurs du Service réalisent 10 à 15 études sur l'amélioration de la gestion et de la productivité et sur l'organisation d'unités administratives ainsi que des études de suivi concernant les services du Siège et de divers autres lieux d'affectation. Ils prêtent, parfois jusqu'à 120 fois par an, des services consultatifs et une assistance ad hoc aux directeurs de programme intéressés. En outre, les agents des services généraux qui font partie des effectifs du Service se chargent du contrôle des formulaires types (environ 300 par an) et du traitement des circulaires et instructions administratives (environ 150 par an). Enfin, le Service procède chaque année à une dizaine de révisions du Manuel relatif à l'Organisation. Il y a plusieurs années que le Service a cessé de faire périodiquement rapport aux organes directeurs.

III. CARENANCES DES PRINCIPAUX SERVICES DE CONTROLE ET D'EVALUATION

26. A la quarantième session de l'Assemblée générale, en 1985, les représentants des Etats Membres à la Cinquième Commission ont vivement critiqué les insuffisances des procédures de contrôle, d'évaluation et de publication de l'information concernant l'exécution des programmes de l'Organisation¹⁴. Bien que l'Organisation ait, du moins en théorie, mis en place, plusieurs années auparavant, un système intégré de planification et de contrôle de l'exécution, le Secrétariat a souscrit aux conclusions des membres de la Commission. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a notamment déclaré :

"Les Etats Membres ... ont souligné qu'ils voulaient être davantage et mieux ... informés de l'exécution des programmes et savoir quels produits ont été exécutés et quels résultats obtenus... Il nous faut renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation. Faisons savoir sans ambages et sans parti pris ce qui a été fait et obtenu tout comme ce qui ne l'a pas été et exposons-en les raisons... Etablissons davantage de rapports analytiques... Le problème fondamental est celui de la qualité et de la transparence de l'information, et si nous le réglons, nous pourrons prendre des décisions plus judicieuses."¹⁵

27. Par la suite, le Corps commun a réalisé une étude approfondie des éléments se rapportant au contrôle, à l'évaluation et à l'examen des modalités de gestion et de la procédure d'établissement de rapports sur l'exécution des programmes et sur les résultats obtenus. Il est apparu que l'information relative à l'exécution et à l'examen effectif des programmes ne cessait de préoccuper les Etats Membres, comme en témoignent depuis 40 ans les débats des organes directeurs, les résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes et les rapports du Secrétaire général et d'experts indépendants. Au début des années 50, l'on s'est penché surtout sur les questions d'effectifs et l'analyse budgétaire; dans les années 60, l'on a appelé à l'institution de systèmes intégrés de gestion et à la réalisation d'un plus grand nombre d'études de gestion et de financement, lesquelles ont finalement vu le jour vers le milieu des années 70. Les efforts visant à établir ces divers systèmes sur des bases

solides ont abouti, au début des années 80, à la définition de règles régissant des procédures intégrées de planification et d'examen des programmes¹⁶.

28. Depuis les débats tenus par la Cinquième Commission en 1985, les Etats Membres se sont de plus en plus déclarés insatisfaits des procédures d'examen et de contrôle de l'Organisation. Le présent chapitre expose brièvement les conclusions du Corps commun concernant l'évolution de la situation et les problèmes enregistrés ces dernières années dans les quatre principaux services indiqués plus haut. Le chapitre suivant résume les problèmes qui se posent dans des domaines connexes concernant le contrôle et l'évaluation, l'obligation redditionnelle et le contrôle interne ainsi que dans ceux où il serait possible de perfectionner la gestion et les procédures s'y rapportant.

29. Deux des quatre services concernés ont été créés voici plusieurs dizaines d'années, et les deux autres existent, sous une forme ou une autre, depuis plus de 15 ans. Certaines de leurs activités ont été particulièrement utiles, mais il n'en reste pas moins que l'Assemblée générale, le Corps commun, d'autres services chargés de l'évaluation externe et le Secrétariat lui-même se déclarent de plus en plus préoccupés de ce que les efforts déployés sont loin de répondre aux besoins, ne font guère la place à un examen impartial, n'ont que peu d'effets et ne concernent pas les domaines où l'action doit être prioritaire. Il en résulte que chacun de ces services traverse, ou a traversé, une crise au cours de laquelle sont remises en question ses attributions fondamentales et la qualité de ses travaux.

A. Division de vérification interne des comptes

30. Malgré ses 45 années d'expérience et l'évolution qu'elle a connue, la Division ne s'est pas dotée des moyens de faire face à l'augmentation considérable des sommes engagées par l'Organisation et à l'expansion des activités opérationnelles, au progrès technique et à l'élargissement, à l'échelle mondiale, de la portée des opérations de l'ONU au cours des 10 dernières années. Une étude réalisée par un consultant en 1985 à la demande de l'Assemblée générale a confirmé que les moyens limités dont disposait la Division ne lui permettaient pas de procéder de manière efficace à la vérification des mécanismes internes de contrôle, particulièrement dans les bureaux extérieurs. Il y était recommandé de perfectionner les compétences du personnel et de faire passer le nombre des postes d'administrateur de 33 à 55. Par la suite, le Secrétaire général s'est contenté de demander la création de deux postes d'administrateur dans le cadre d'une "première phase" de renforcement des capacités¹⁷.

31. Parallèlement, le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau (Groupe des 18) a soulevé une deuxième question fondamentale. Il a recommandé, en effet, que la fonction de vérification interne des comptes soit confiée à une entité administrative distincte et soit indépendante des fonctions d'exécution et de décaissement des fonds; il a indiqué qu'il fallait, à cette fin, que la Division de vérification interne des comptes, qui était alors rattachée au Département de l'administration et la gestion, devienne un service indépendant, ce qui est conforme aux normes interinstitutionnelles et internationales exposées plus loin. Le Secrétaire général n'a pas accepté cette recommandation, estimant que la Division était autonome au sein du Département, de sorte que les vérificateurs étaient en mesure de faire leur travail en toute liberté et en

toute objectivité et de rendre des conclusions impartiales; les vérificateurs avaient, à son sens, accès sans restriction aucune aux dossiers et aux biens relatifs à toutes les activités, ainsi qu'au personnel chargé de les exécuter¹⁸.

32. En 1990, le Corps commun a constaté, dans un de ses rapports, que certains problèmes majeurs se posaient au niveau de la transparence de la présentation et de la gestion des fonds extrabudgétaires ainsi que de la présentation de l'information financière concernant leur utilisation de plus en plus fréquente. Les inspecteurs ont estimé qu'il fallait élargir le champ des opérations de vérification interne des comptes relatifs aux activités financées à l'aide de fonds extrabudgétaires et se sont dissociés de la position du Secrétaire général mentionnée au paragraphe ci-dessus. Ils ont, tout comme le Groupe des 18, recommandé que la Division de vérification interne des comptes soit détachée du Département de l'administration et de la gestion et placée sous l'autorité directe du Secrétaire général¹⁹. Le Secrétaire général n'a jamais fait part à l'Assemblée générale de ses observations sur ce rapport.

33. Les responsables de la Division ont informé le Corps commun que la Division orientait ses travaux davantage vers la vérification des activités opérationnelles, qu'elle étendait le champ des opérations de vérification hors Siège, qu'elle avait mis au point, en 1990, le premier manuel complet de vérification des comptes et qu'elle automatisait les données relatives à la vérification, y compris celles relatives à l'application des recommandations qu'elle a formulées. Toutefois, les effectifs de la Division sont encore bien loin d'être suffisants. Les programmes de l'Organisation se sont multipliés au cours des 10 dernières années alors que les postes d'administrateur mis à la disposition de la Division n'ont que légèrement augmenté (de 38 à 46, y compris les postes financés à l'aide de fonds extrabudgétaires). De plus, un quart de ces postes environ sont des postes de classes de début (P-2/P-1). Le Comité des commissaires aux comptes a donc informé l'Assemblée, en 1992, que le rendement de la Division était sensiblement inférieur à ce que l'on pouvait attendre et qu'elle était loin d'avoir le nombre de vérificateurs qui permettrait de garantir une vérification suffisamment étendue²⁰.

34. En conséquence, en décembre 1992, l'Assemblée a non seulement prié les commissaires d'étendre leurs opérations de vérification, mais encore a encouragé le Secrétaire général à "prendre d'urgence des mesures pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système de vérification interne des comptes" et à renforcer le dispositif prévu pour qu'il soit dûment tenu compte des constatations faites à l'occasion de la vérification interne des comptes²¹.

B. Groupe central de l'évaluation

35. Le CPC et le CCQAB avaient tous deux critiqué la façon dont les rapports étaient établis au début des années 70. En 1975, puis en 1978, le Secrétariat a reconnu qu'il n'existait pas "d'évaluation systématique des résultats des activités" permettant d'établir si un programme avait été correctement administré et si son budget avait été utilisé de manière rentable. Peu satisfaits du manque de progrès, le CPC, le Corps commun, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont alors demandé que soient prises des mesures plus décisives. Le Secrétaire général a donc créé, en 1980, un petit groupe d'évaluation chargé de l'élaboration d'un système d'évaluation interne²².

36. En 1981, toutefois, le Corps commun, dans son rapport sur l'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies, constatait que l'ONU était, sur ce point, loin derrière les autres organisations²³, et l'Assemblée demandait que l'évaluation fasse partie intégrante du processus de programmation²⁴. Le Secrétaire général a ultérieurement modifié les mécanismes institutionnels, mais le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée en 1983 fait apparaître que le Secrétariat n'avait guère avancé sur cette voie et que les quelques services d'évaluation dispersés dont il disposait n'étaient pas en mesure de s'acquitter même des tâches minimum si on ne les renforçait pas²⁵. Le CPC a critiqué les insuffisances du rapport du Secrétaire général, et l'Assemblée a "déploré" que les dispositions de la résolution qu'elle avait adoptée en 1981 n'aient toujours pas été appliquées²⁶.

37. En 1985, le Secrétaire général, à la demande des organes directeurs et de plusieurs groupes d'experts, a créé le Groupe central d'évaluation. En 1986, le Groupe a présenté le Manuel d'évaluation, dont l'établissement avait été demandé de longue date. Néanmoins, en 1988, le Corps commun constatait qu'il existait toujours de graves lacunes, ce que l'expérience a confirmé par la suite :

a) Des évaluations approfondies, souvent judicieuses, ont été réalisées pendant des années pour le CPC. Toutefois, la suite donnée à ces rapports par les divers organes compétents qui composent le réseau complexe des commissions et comités intergouvernementaux et comités d'experts est bien loin d'être homogène. Peu de ces rapports ont été examinés de manière approfondie, et moins de la moitié des recommandations qui y sont formulées ont donné lieu à des mesures conséquentes²⁷. En outre, si l'on maintient le rythme d'un rapport par an, il faudra plus de 40 ans pour évaluer chaque programme de l'Organisation – sans compter que certaines évaluations ne portent que sur certaines parties des programmes;

b) Sous la supervision du Groupe central d'évaluation, le Secrétariat met au point progressivement un système d'auto-évaluation. Il est à noter toutefois que ce dernier est plutôt vague et laxiste en ce qui concerne le nombre et la fréquence des évaluations. Il n'y est prévu d'effectuer pour chaque programme qu'une seule auto-évaluation tous les six ans. Pour ce qui est de l'évaluation d'un plus grand nombre d'activités et programmes, l'on n'est guère allé au-delà de la phase initiale d'essai; la qualité des auto-évaluations a connu des hauts et des bas; enfin, le Groupe central d'évaluation reconnaît que certains directeurs de programmes ne prennent pas suffisamment au sérieux cette opération. Dans la mesure où l'on estime que c'est avant tout le directeur de programme qui peut tirer des enseignements de l'auto-évaluation, cette dernière ne fournit aux organes directeurs qu'un minimum de renseignements – d'ordre général – sur son fonctionnement et quasiment aucune information sur le processus décisionnel au niveau des programmes. A cela s'ajoute le fait que l'on s'est à peine préoccupé de former les directeurs de programme aux techniques d'auto-évaluation, puisqu'au cours des sept dernières années, seuls 30 d'entre eux ont suivi un stage à cette fin. Dans le rapport qu'il a présenté en 1992, le Secrétaire général constate qu'il n'est pas suffisamment tiré parti des évaluations pour planifier et exécuter les nouveaux programmes et indique que les directeurs de programme jugent que la principale difficulté réside dans l'insuffisance des ressources affectées à cette opération, qui empêche de réaliser des évaluations plus complètes²⁸;

c) La dotation en effectifs du Groupe central d'évaluation n'est pas sans effets sur ces problèmes. Les effectifs actuels ne sont pas suffisamment nombreux pour être à même, d'une part, de réaliser de plus nombreuses évaluations approfondies et, de l'autre, d'appuyer et de superviser les tâches qu'implique la mise en place d'un système étendu d'auto-évaluation et d'établissement de rapports. Dans son troisième rapport sur l'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies, publié en 1985, le Corps commun a fait observer que si le Groupe central d'évaluation était doté d'effectifs proportionnellement égaux à ceux des autres services d'évaluation du système des Nations Unies, il aurait une quinzaine de postes d'administrateur au lieu des quatre postes dont il disposait alors. Certes, le nombre de ces postes est aujourd'hui passé à six, mais cela demeure nettement insuffisant²⁹. Dans le rapport qu'il a présenté en 1992, le Secrétaire général rappelle que l'on se préoccupe depuis longtemps de la nécessité de renforcer les opérations d'évaluation et cite à cet égard la résolution 36/228 B de l'Assemblée générale, qui remonte à décembre 1981. Toutefois, dans ce rapport, comme dans ceux qu'il avait présentés précédemment, le Secrétaire général se contente d'indiquer qu'il présentera ultérieurement des propositions afin de renforcer – bien tardivement – les opérations d'évaluation³⁰.

38. Dans le rapport concernant l'établissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes présenté en 1988, le Corps commun avait recommandé que les rapports sur l'exécution et les résultats des programmes s'accompagnent d'un rapport d'évaluation succinct afin que les organes directeurs disposent d'informations fondamentales sur l'exécution et la qualité des programmes. Dans le rapport de suivi établi à la demande de l'Assemblée, le Secrétaire général faisait valoir que le système d'évaluation interne n'était pas suffisamment développé pour contribuer, de la manière proposée par le Corps commun, à la révision du système d'établissement des rapports sur l'exécution des programmes³¹.

39. En 1991, l'Assemblée générale a invité le CPC et le CCQAB à examiner de nouveau le rapport établi par le Corps commun sur cette question en 1988³². Le CPC s'est félicité de la grande qualité du rapport et a souscrit au diagnostic des inspecteurs sur les déficiences de la procédure de présentation des résultats et de l'exécution des programmes de travail de l'Organisation. Il s'est dit inquiet qu'après tant d'années si peu de progrès aient été faits en vue de présenter aux organes compétents un rapport analytique sur l'exécution du programme. Les membres du Comité se sont en outre accordés à penser qu'il fallait renforcer la fonction d'évaluation, en changeant les mentalités au Secrétariat et en sollicitant le concours d'évaluateurs indépendants ne faisant pas partie de l'Organisation³³.

40. A la session de fond de 1992 du Conseil économique et social, le Président du CPC a fait savoir que le Comité était de nouveau parvenu à la conclusion que malgré son importance, l'évaluation demeurait "le parent pauvre" de la gestion au sein de l'Organisation. Dans son intervention à cette session, le Contrôleur a, pour sa part, convenu que l'évaluation des programmes laissait à désirer. A ses yeux, il ne s'agissait pas là uniquement de problèmes de mentalité ou de documentation : l'on ne disposait pas de techniques d'évaluation appropriées et il fallait se pencher davantage sur les problèmes théoriques de l'évaluation des programmes³⁴. En décembre 1992, toutefois, l'Assemblée s'est contentée d'approuver les conclusions et recommandations du CPC sans entrer dans le détail

et a simplement recommandé d'améliorer les méthodes d'auto-évaluation³⁵. Ainsi donc, pour ce qui est de l'évaluation interne, l'on a adopté un profil bas et une attitude plutôt défaitiste.

C. Groupe central de contrôle

41. Les fonctions de contrôle ont, dans l'ensemble, évolué parallèlement à celles d'évaluation interne, quoique de façon plus rigide et suscitant davantage d'insatisfaction. Les organes délibérants réclamaient de longue date des rapports sur l'exécution et le résultat des programmes. Aussi, lorsqu'en 1978, le Corps commun a proposé, dans l'un de ses rapports, que l'on procède systématiquement au contrôle et à l'évaluation de l'exécution des programmes³⁶, cette recommandation a été approuvée par le CPC et le CCQAB et adoptée par l'Assemblée.

42. Le premier rapport biennal, publié en 1980, se présentait regrettamment sous la forme d'une simple quantification des produits. Le Secrétariat a fait savoir qu'il était impossible d'analyser l'exécution des programmes dans la mesure où les textes accompagnant le budget-programme étaient imprécis et insuffisants. Le CPC n'a cessé de demander que le Secrétariat présente des rapports plus analytiques, mais celui-ci, avançant qu'il fallait pouvoir maintenir la comparabilité d'un exercice biennal à l'autre, s'est de plus en plus retranché sur ses positions et a continué de ne présenter que des tabulations de produits.

43. Le Groupe central de contrôle a été créé pour appliquer et superviser le système de contrôle. En 1984, le Secrétariat a promis que le Groupe s'emploierait non seulement à étendre la portée de ce système et à le perfectionner, mais encore à mettre au point des modalités permettant de contrôler les résultats obtenus centralement et de manière indépendante et d'établir des consultations en cas d'écart sensible entre les produits programmés et les produits exécutés³⁷.

44. Dans son rapport de 1988 sur l'établissement de rapports sur l'exécution, le Corps commun a toutefois constaté que les rapports biennaux sur l'exécution du programme ne fournissaient qu'une tabulation très simpliste des milliers de "produits" obtenus. Ces rapports incomplets et publiés au mauvais moment n'étaient pas beaucoup utilisés, n'aidaient guère à faire un choix entre activités prioritaires ou marginales et ne contenaient pratiquement pas de données analytiques. Le Corps commun recommandait que les nouveaux rapports d'auto-évaluation soient présentés en même temps que les projets de budget-programme biennaux, ce qui constituerait un pas en avant crucial dans l'intégration des fonctions de contrôle et d'évaluation de manière utile pour les hauts responsables et les organes délibérants, comme le stipulaient la réglementation et les règles adoptées en 1982, comme l'avait demandé la Cinquième Commission et comme l'avait promis le Secrétariat en 1985³⁸.

45. Saisie de ce rapport, l'Assemblée a souligné que les futurs rapports sur l'exécution du programme et rapports d'évaluation devraient permettre aux Etats Membres de mesurer les résultats obtenus en fonction des objectifs et priait le Secrétaire général de donner suite aux recommandations des inspecteurs. En 1989, le Secrétaire général, dans son rapport sur le contrôle, l'évaluation et l'information de gestion, faisait valoir non seulement que le système

d'évaluation n'était pas suffisamment solide pour étayer la révision du système d'établissement des rapports, mais encore préconisait de maintenir la pratique consistant à présenter des renseignements quantitatifs, qui constituaient "la seule vue d'ensemble" disponible³⁹. Lorsque l'Assemblée s'est contentée, par la suite, de demander que l'on perfectionne davantage la méthode d'établissement de données quantitatives, le Secrétariat a fait valoir qu'il n'était plus "mandaté" pour donner suite à la recommandation du Corps commun concernant la présentation de rapports analytiques⁴⁰.

46. En 1990, après avoir passé en revue le rapport suivant sur l'exécution du programme, le CCQAB est à son tour entré en lice. A son sens, le rapport, qui ne présentait que des données quantitatives, demeurait incomplet; il n'évaluait en rien la qualité et la pertinence des produits et mélangeait différents types de produits. Le CCQAB notait également l'argument du Secrétaire général selon lequel de tels problèmes étaient intrinsèques et ne pouvaient être surmontés que par une nouvelle conception de la fonction de contrôle, voire de l'ensemble du système de planification et de programmation. Le CCQAB remettait donc en question l'utilité du rapport sur l'exécution du programme présenté aux Etats Membres et exprimait sa conviction qu'il fallait en arrêter la publication tant que les divergences d'ordre méthodologique n'auraient pas été réglées⁴¹.

47. Faisant suite à ce rapport, le Secrétaire général a indiqué, en 1991, qu'il était désormais impossible de présenter un rapport sur l'exécution du programme sous une forme standard unique. Sans proposer de réforme fondamentale, il estimait plus approprié d'envisager quatre présentations distinctes, accompagnées d'une analyse des raisons pour lesquelles telle ou telle activité avait été différée, supprimée ou ajoutée au programme de travail. Le Secrétaire général soulignait que l'évaluation de la qualité des produits et services fournis par l'Organisation au regard des objectifs à atteindre dépasserait le cadre de ces rapports⁴².

48. En 1992, le CPC a examiné le rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal 1990-1991 à la lumière des conclusions du rapport que le Corps commun avait établi en 1988. A cette occasion, un certain nombre de délégations ont déclaré que le rapport sur l'exécution du programme restait insuffisant et en ont mis en doute l'utilité, estimant qu'il ne donnait pas aux Etats Membres une vue analytique de l'exécution du programme; d'autres, par contre, se sont félicitées de sa clarté et ont noté une certaine amélioration. Le CPC a recommandé qu'à l'avenir le Secrétariat présente davantage de données analytiques sur l'exécution des programmes et l'utilisation des ressources; il a noté que les renseignements quantitatifs fournis sur les produits n'étaient que modérément utiles et a convenu que l'efficacité du contrôle était fonction de la qualité du budget-programme. Enfin, il a souligné qu'il importait de responsabiliser les directeurs de programme et de les mettre dans l'obligation de présenter des justifications⁴³.

49. Ainsi donc, le contrôle de l'exécution des programmes demeure égal à lui-même, toujours aussi pesant, conservant l'optique quantitative qui a présidé à sa conception il y a plus de dix ans, malgré la totale remise en question par de nombreux Etats Membres de l'utilité de cette opération, et ce parce que les modalités de programmation qui s'y rapportent ne permettent pas, semble-t-il, de recueillir des informations plus utiles - excuse qui avait été avancée en 1980 déjà, comme indiqué ci-dessus. Le Groupe central de contrôle ne s'est

finalement jamais occupé de ce qui devrait véritablement être sa tâche : l'analyse et l'investigation des écarts entre objectifs et produits, des problèmes et des modalités d'exécution. C'est à la Division de vérification interne des comptes, déjà fort surchargée, qu'il incombe de vérifier les produits exécutés. La compilation laborieuse des produits, tant au sein du Groupe central de contrôle que dans l'ensemble du Secrétariat, mobilise des effectifs considérables mais semble bien inutile au regard de l'objectif initialement fixé par l'Assemblée générale : l'analyse de l'exécution des programmes et des résultats obtenus.

D. Service consultatif de gestion

50. Au début des années 70, le Service de gestion administrative a réalisé de nombreuses études sur la gestion et l'utilisation de la main-d'oeuvre au Secrétariat. En 1976, cependant, la Cinquième Commission s'est inquiétée de ce que l'on ne tirait pas pleinement parti des potentialités du Service, qui lui semblait manquer d'autonomie et dont les recommandations restaient lettre morte.

51. Cette même année, l'Assemblée s'est déclarée convaincue qu'un programme efficace et suivi d'amélioration de la gestion était essentiel pour le fonctionnement de l'Organisation. Elle a donc prié le Secrétaire général de renforcer le rôle et les fonctions de ce qui était alors le Service administratif de gestion et, à cette fin :

- D'autoriser le Service à cerner les problèmes qui se posaient en matière de gestion, à les examiner et à présenter des rapports à leur sujet;
- D'assurer au Service un appui sans réserve et de veiller à la prompte application des recommandations qu'il approuverait;
- De veiller à ce que les effectifs du Service possèdent les plus hautes compétences techniques;
- De présenter chaque année au CCQAB un rapport sur les activités du Service et de fournir une liste complète des recommandations présentées par ce dernier et une évaluation de la suite qui y avait été donnée⁴⁴.

52. Depuis, le Service a réalisé chaque année une quinzaine d'études de gestion et d'études spéciales et a présenté tous les deux ans des rapports au CCQAB sur les résultats obtenus. En 1985, ses effectifs ont été réduits dans le cadre de la réorganisation du Département de l'administration et de la gestion, et, à la suite d'une fusion, il a pris le nom de Service consultatif de gestion. Son mandat, toutefois, n'a pas été modifié. En 1986, le Groupe des 18, tout en soulignant qu'il importait d'améliorer l'efficacité des grandes tâches administratives du Secrétariat, a conclu sans ambages que le Service n'avait qu'une utilité "marginale" et a recommandé qu'il soit supprimé. Le Secrétaire général n'a pas souscrit à cette recommandation et a donc maintenu le Service, avançant qu'il s'était acquitté de fonctions particulièrement importantes⁴⁵.

53. Après divers autres réaménagements administratifs, le Service a fait l'objet d'un rapport du Corps commun en 1991. Ce rapport faisait suite à un autre rapport sur la question que le Corps commun avait réalisé en 1981 et dans lequel il constatait que les divers services de gestion de l'ensemble des

organismes des Nations Unies, y compris le Service consultatif de gestion, n'étaient guère utilisés comme des pivots de l'amélioration systématique de la gestion⁴⁶.

54. Dans son rapport de 1991⁴⁷, le Corps commun constatait que le Service n'avait pas la possibilité de fonctionner comme l'envisageait l'Assemblée générale à l'origine. Les diverses réorganisations auxquelles il avait été soumis lui avaient fait perdre ses ressources, son indépendance et son dynamisme et l'avaient dépossédé du rôle de premier plan qu'il devait jouer au regard de l'amélioration de la gestion. Cette tâche était trop importante pour que l'on puisse accepter une érosion du Service. L'action de ce dernier pourrait être particulièrement utile pour la simplification des procédures au sein du Secrétariat, la mise au point de normes de répartition du travail, l'élimination des chevauchements et doubles emplois et l'utilisation rationnelle et efficace des ressources humaines.

55. Dans le but de renforcer le Service, le Corps commun recommandait notamment d'en renforcer la dotation en effectifs, de relancer les consultations avec le CCQAB sur son programme de travail et de présenter tous les deux ans à l'Assemblée générale un rapport analytique sur ses travaux. Le Secrétaire général a toutefois estimé qu'il fallait procéder à de nouvelles études avant de renforcer la dotation en effectifs du Service et de faire en sorte qu'il soit placé sous l'autorité d'un fonctionnaire de rang plus élevé que le Contrôleur. Il a proposé que l'Assemblée reporte l'étude du rapport du Corps commun à sa quarante-septième session, en 1992, date à laquelle il présenterait lui-même ses vues sur la question⁴⁸. Cela ne s'est pas produit.

56. Les inspecteurs sont convaincus de longue date que le faible rang de priorité accordé à l'amélioration de la gestion – dont témoigne l'affaiblissement du Service consultatif de gestion – entrave sérieusement le bon fonctionnement du Secrétariat et fait obstacle à la réalisation des objectifs fixés par l'Assemblée dans sa résolution 31/94. Il faut donc d'urgence mettre un terme à cet état de choses.

E. Problèmes communs

57. Les quatre principaux services chargés de l'évaluation et du contrôle ont en commun un certain nombre de problèmes fondamentaux. Comme on l'a vu, les effectifs de la Division de vérification interne et du Groupe central d'évaluation sont notoirement insuffisants; ceux du Service administratif de gestion sont bien inférieurs à ce qu'ils étaient auparavant. Au total, ces quatre services ne disposent que de 62 postes d'administrateur et fonctionnaire de rang supérieur (46 pour la Division, 6 pour le Groupe central d'évaluation, 4 pour le Groupe central de contrôle et 6 pour le Service administratif de gestion), ce qui est bien en deçà du nombre des postes mis à la disposition de services semblables dans les autres organisations, comme le montrent des calculs récents.

58. Ainsi qu'il ressort d'une étude réalisée par les vérificateurs internes des comptes des organismes des Nations Unies⁴⁹, la dotation en effectifs des services de vérification interne de ces organismes sont bien inférieurs à ce qui se pratiquait aux Etats-Unis en 1992. Alors que l'on enregistre dans l'Administration fédérale américaine un ratio de un vérificateur pour

125 employés et dans les institutions financières et bancaires américaines un ratio de un pour 162, pour l'ensemble des organismes du système le ratio n'est que de un pour 264. Pis encore, pour le Secrétariat de l'ONU, le ratio n'est encore plus faible, puisqu'il n'est que de un pour 346, soit à peine un tiers de ce qui se pratique dans l'Administration fédérale – alors que les services d'évaluation et de gestion sont sans doute plus importants dans l'Administration fédérale qu'à l'ONU. L'ONU elle-même était à la traîne par rapport aux autres organismes du système, comme l'indique le tableau ci-après :

	Moyenne des organismes des Nations Unies	Secrétariat de l'ONU
Ratio vérificateurs/budget	1 pour 43 millions de dollars	1 pour 66 millions de dollars
Ratio montants vérifiés/budget	0,28 %	0,17 %
Ratio vérificateurs/effectifs totaux	1 pour 264	1 pour 346

59. Un ouvrage publié en 1993 analyse parfaitement les facteurs essentiels qui déterminent l'utilité des activités de contrôle et d'évaluation, et notamment les ratios de couverture. Il apparaît que si, dans l'Administration fédérale, le ratio de couverture varie d'un organisme à l'autre, il existe des normes minima quant au nombre d'administrateurs qualifiés⁵⁰. L'organisme de l'Administration fédérale qui se rapproche le plus du Secrétariat de l'ONU est l'Agency for International Development, qui compte quelque 10 000 fonctionnaires et exécute des programmes d'activités opérationnelles dans le monde entier, et plus particulièrement dans les pays en développement. Or, cet organisme dispose d'un fonctionnaire chargé de l'évaluation ou du contrôle pour chaque tranche de 30 millions de dollars de dépenses. Certains experts avancent qu'il faut réserver environ 1 % du montant total des dépenses budgétaires aux activités d'évaluation et de contrôle.

60. Si l'on se fonde sur ces ratios, la dotation en effectifs, aux fins du contrôle et de l'évaluation, du Bureau des inspections et des investigations récemment créé (90 administrateurs et agents des services généraux) sera tout à fait insuffisante. Si l'on appliquait le premier ratio indiqué ci-dessus (soit un fonctionnaire pour chaque tranche de 30 millions de dollars de dépenses), les effectifs du Bureau devraient être de 217 postes – chiffre établi sur la base d'estimations du Secrétariat selon lesquelles, compte tenu des fluctuations considérables des coûts opérationnels, les dépenses totales de l'Organisation en 1993 seraient de l'ordre de 6,5 milliards de dollars. Si l'on appliquait le deuxième des ratios indiqués ci-dessus (soit 1 % des dépenses budgétaires), il faudrait allouer au Bureau quelque 65 millions de dollars par an, soit neuf fois plus que les budgets annuels conjugués des quatre principaux services actuels – et 800 fonctionnaires, contre 90 aujourd'hui.

61. Une partie de ces ressources devrait être consacrée d'une part au reclassement des postes – ce qui permettra de recruter des administrateurs expérimentés plutôt que des débutants, comme on le fait trop souvent à présent – et, de l'autre, à couvrir adéquatement les frais de voyage nécessaires à l'examen des programmes d'activités opérationnelles partout où ils se déroulent, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il importe de noter que ces ratios font apparaître que le Secrétariat de l'ONU ne dispose qu'entre un cinquième et un

huitième des effectifs dont il aurait besoin pour assurer, de manière judicieuse et utile, le contrôle et l'évaluation de ces programmes.

62. Le deuxième facteur essentiel réside dans la compétence des effectifs, qui doivent être hautement qualifiés. Il ressort des données que le Corps commun a reçu à sa demande que près de la moitié des administrateurs des quatre principaux services actuels sont titulaires de diplômes universitaires du niveau de la maîtrise ou d'un diplôme équivalent, principalement dans les domaines de la gestion, de la comptabilité, de la vérification des comptes et de l'administration publique. Un grand nombre d'entre eux ont une bonne expérience de la vérification des comptes et de la consultance dans le secteur privé ainsi que plusieurs années d'expérience des questions d'évaluation ou de contrôle au sein du Secrétariat. Il n'en reste pas moins qu'un tiers des effectifs est titulaire de diplômes dans des domaines n'ayant rien à voir avec l'administration, tels que les sciences politiques ou la sociologie, et, au moment de leur affectation dans l'un des services concernés, n'avaient guère d'expérience de l'analyse de gestion. Il faut donner au Bureau le temps de dégager ses besoins précis en matière de compétence et d'expérience, et d'en établir le dosage. Les inspecteurs estiment toutefois qu'il faudra, à l'avenir, insister davantage sur la sélection et établir la liste complète des administrateurs hautement compétents, qualifiés et productifs en matière de contrôle et d'évaluation.

63. Le troisième facteur concerne l'indépendance, cruciale au regard du contrôle et de l'évaluation. Certes, le Département de l'administration et de la gestion a fait valoir que les quatre services concernés avaient loisir de mener leurs travaux sans ingérence aucune; toutefois, il est clair que les fonctionnaires de ces petits services, dont les effectifs n'étaient pas de haut niveau dans la hiérarchie, étaient nettement désavantagés lorsque leurs vues s'opposaient à celle des hauts fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion ou d'autres départements, et qu'ils étaient tributaires, pour leur affectation, leur promotion et le développement de leur carrière, des hauts fonctionnaires de leur propre département.

64. En 1977, le Comité des vérificateurs internes des comptes chargé de définir le rôle de la vérification interne dans les organismes du système a souligné que la vérification interne, telle qu'elle est pratiquée de nos jours, est une activité qui doit être menée en toute indépendance; à cette fin, les vérificateurs devraient relever directement du chef du secrétariat concerné, avoir pleinement accès à toutes les données dont ils ont besoin, jouir de leur liberté d'action, disposer des ressources nécessaires et être acceptés et soutenus par le chef du secrétariat⁵¹.

65. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), dont plus de 150 pays sont membres et qui jouit du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, fait mondialement autorité en ce qui concerne la vérification des comptes publics. Dans la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques qu'elle a adoptée en 1977, l'INTOSAI souligne que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques "ne peuvent assumer leur rôle de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures". Si le service de contrôle relève nécessairement de la direction de l'organisme au sein

duquel il a été établi, il n'en reste pas moins qu'au sein de la structure organisationnelle à laquelle il s'intègre, "il doit pouvoir jouir d'une indépendance fonctionnelle et organisationnelle la plus grande possible"⁵². Les normes de vérification des comptes définies par l'INTOSAI, telles que révisées par son comité des normes de vérification en 1992, placent l'indépendance – jugée cruciale – à la tête des normes de vérification⁵³.

66. Les services de contrôle et d'évaluation doivent non seulement être indépendants mais perçus comme tels par les autres services de manière à jouir de la crédibilité nécessaire. Les inspecteurs sont convaincus que les services qui sont rattachés au Département de l'administration et de la gestion, dont les effectifs et le niveau sont insuffisants, ne jouissent pas d'une indépendance ou d'une crédibilité suffisantes. L'Assemblée semble être parvenue à la même conclusion. C'est ainsi qu'à la fin de 1992, elle a encouragé le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies à prendre d'urgence des mesures pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système de vérification interne des comptes et a approuvé les efforts faits par le Comité des commissaires aux comptes pour "s'assurer que les normes communes de vérification des comptes utilisées pour les organismes des Nations Unies sont conformes à celles qu'appliquent les organismes de vérification des comptes qui font autorité sur le plan international"⁵⁴. La création du Bureau des inspections et des investigations en septembre 1993, lequel regroupe les quatre services mentionnés et est placé sous l'autorité directe du Secrétaire général, devrait grandement contribuer à régler cette question fondamentale au sein du Secrétariat.

67. Enfin, le quatrième facteur à prendre en compte concerne la portée mondiale des activités de contrôle et d'évaluation. Le Groupe central d'évaluation, le Groupe central de contrôle et le Service consultatif de gestion sont des services centralisés dont les effectifs se trouvent à New York et qui ne se voient allouer qu'une somme modique pour couvrir leurs frais de voyage. C'est donc à la Division de vérification interne qu'incombe la charge d'évaluer les activités dans d'autres villes sièges et dans les bureaux extérieurs. Or, le programme de travail de la Division fait apparaître qu'en raison de l'insuffisance notoire des effectifs, il n'a pas été possible de faire face à l'expansion fulgurante des programmes opérationnels. La plupart des activités de contrôle et d'évaluation concernent les services du Siège – particulièrement ceux qui s'occupent des questions économiques et sociales – et ne portent guère sur les ressources considérables allouées au maintien de la paix, aux affaires humanitaires et à d'autres programmes complexes et de grande envergure qui constituent les activités prioritaires hors Siège.

68. L'on observe également que de nombreux services situés dans les diverses villes sièges échappent au contrôle et à la vérification. C'est ainsi que, malgré les recommandations du Corps commun et d'autres organes, l'on n'a guère désigné, dans les cinq commissions régionales, de fonctionnaires chargés de ces activités⁵⁵. La situation qui est celle de l'Office des Nations Unies à Genève illustre la tendance actuelle à la réduction des opérations de contrôle et d'évaluation. En 1977, le Service consultatif de gestion avait recommandé le renforcement des fonctions d'amélioration de la gestion et l'étoffement des effectifs des services concernés. En 1985, le Corps commun constatait que l'Office n'avait affecté qu'un seul fonctionnaire à cette tâche, alors que ses effectifs se montaient à 3 300 personnes et ses dépenses annuelles à

600 millions de dollars⁵⁶. Bien que le Corps commun ait recommandé de prendre d'urgence les mesures qui s'imposaient pour renforcer ces services, le Secrétariat, en 1989, a fait de ce poste unique un poste d'administration générale rattaché directement au Directeur de l'administration de l'Office. A l'exception d'un nouveau service créé au HCR à la fin de 1992, il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'activités d'amélioration de la gestion pour aucun des très nombreux et très vastes programmes qui relèvent de la responsabilité de l'Office.

IV. LACUNES DES AUTRES FORMES DE CONTROLE ET DU RESPECT DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE

69. Les quatre principaux services de contrôle que l'on a examinés aux chapitres II et III sont les éléments essentiels de la vérification de l'obligation redditionnelle et du contrôle financier, mais ils ne sont aucunement les seuls. Une organisation doit disposer d'autres moyens d'exercer un contrôle des opérations, d'améliorer sa gestion et de veiller au respect par tous de l'obligation redditionnelle, et avoir des systèmes et des services d'appui. Dans les sections qui suivent on verra que le Secrétariat, dans ce domaine, ne s'est doté que de systèmes partiels, que les concepts n'ont été que partiellement analysés, et que les processus sont assez inadéquats et peu rigoureux. Et surtout, on est en présence d'un véritable habit d'arlequin. Les activités ne sont pas intégrées et ne constituent pas un système complet de contrôle et de vérification financière, de sorte que l'ONU doit modifier complètement ses méthodes de gestion.

A. Inspection

70. L'inspection est un examen indépendant des services, sur place, ayant pour but de repérer et de résoudre les problèmes opérationnels qui peuvent s'y poser. Une inspection compare le travail effectif d'un service aux objectifs, au programme de travail, aux règles et dispositions applicables, ainsi qu'aux ressources qui lui ont été allouées. Une inspection peut ainsi révéler des problèmes considérables, l'insuffisance du tableau d'effectifs, de mauvaises descriptions d'emploi, une circulation inefficace des travaux et de l'information, des blocages, des arriérés, diverses insuffisances dans les produits et les services et dans la qualité et la souplesse des décisions de gestion.

71. Les experts du "Groupe des 18" avaient fermement souligné, en 1985, que la complexité, la lourdeur de la haute direction et la fragmentation du Secrétariat se traduisaient par des doubles emplois, une réduction de la productivité, une utilisation des ressources disponibles qui étaient loin d'être optimale. Ce groupe préconisait une rationalisation, de façon que le Secrétariat puisse accroître sa capacité de fournir des services de qualité⁵⁷.

72. L'organigramme du Secrétariat a, depuis 1986, notamment à New York, été plusieurs fois profondément remanié. Cependant, ce processus semble avoir joué surtout au niveau des grandes structures, au niveau des concepts et des orientations, sans qu'il y ait eu les analyses opérationnelles détaillées de chaque service que permettraient des inspections régulières et indépendantes. Le Service consultatif de gestion (ancien Service de gestion administrative) a réalisé, dans un passé assez lointain, un nombre considérable d'examens qui

s'apparentent à des inspections, et la Division de la vérification interne des comptes s'est efforcée de fonder ses audits sur le principe du "rendement financier". Mais ces deux groupes sont très peu nombreux et les efforts très partiels qu'ils peuvent consacrer aux travaux d'inspection restent bien en deçà de ce qui serait nécessaire.

73. Dans tout le présent rapport, on évoque le relatif manque de rigueur et la couverture très limitée des processus actuels de vérification financière. Certains hauts responsables du Secrétariat ont dit aux inspecteurs que jamais, au cours de leur longue carrière au Siège ou hors Siège, ils ne s'étaient entretenus avec un représentant des services de contrôle du Secrétariat. Les inspecteurs estiment de ce fait que l'inspection est un domaine additionnel essentiel, outre les investigations, qu'il y a lieu de renforcer, indépendamment des quatre fonctions de contrôle principales discutées dans le chapitre précédent. Des inspections sur place, diligentes et systématiques, sont un moyen essentiel de s'assurer que tous les directeurs de programme appliquent bien les mécanismes de contrôle de gestion afin de rationaliser leurs activités, analysent avec soin leur charge de travail, éliminent tout gaspillage et double emploi et utilisent au mieux les ressources en personnel qu'on leur confie, qui sont coûteuses (et de moins et moins nombreuses).

B. Investigations

74. Le gaspillage, la fraude, les abus et la corruption sont un phénomène que l'on retrouve dans tous les pays, dans toutes les grandes organisations. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire un quotidien; mais il existe sur les causes de ces fléaux et sur les moyens d'y remédier un volume de plus en plus abondant de documentation nationale et internationale⁵⁸. L'Organisation des Nations Unies elle-même s'est beaucoup intéressée, lors de conférences internationales sur la prévention du crime convoquées au cours de la dernière décennie, aux effets corrupteurs des abus de pouvoir des fonctionnaires publics et a récemment publié un manuel des mesures pratiques de lutte contre la corruption, pour faire pièce à la corruption et aux manoeuvres d'intimidation auxquelles peuvent se livrer des fonctionnaires publics⁵⁹. Les mesures correctives sont essentielles, étant donné que des problèmes de cette nature peuvent compromettre les opérations d'une organisation, démoraliser son personnel et avoir de graves répercussions sur sa réputation (comme l'a noté l'Assemblée générale dans sa résolution 47/211)⁶⁰.

75. L'Organisation des Nations Unies n'est pas à l'abri des problèmes de gaspillage, de fraude, d'abus et de corruption et elle n'est pas actuellement bien équipée pour y remédier. Les fonctionnaires de la Division de vérification interne des comptes ont informé les inspecteurs qu'ils examinaient exhaustivement et qu'ils signalaient au "service de direction concerné" les exemples qu'ils rencontraient. Cependant, ils ont également fait observer que les investigations relatives aux violations alléguées ne sont ni centralisées ni organisées. L'ancien chef du Département de l'administration et de la gestion a signalé au Secrétaire général, en mars 1993, que les organes de contrôle, chroniquement fragmentés et inadéquats, étaient presque entièrement incapables de contrecarrer efficacement la fraude, le gaspillage et les abus, et qu'il était rarement possible de réunir des équipes spéciales d'enquêteurs avant que les indices ne se soient évaporés. Comme les inspecteurs, il a fait observer

que le processus n'était ni mené avec compétence professionnelle, ni régulièrement organisé.

76. Les seules données solides fournies par ces investigations proviennent actuellement des procédures de recours et d'examen des plaintes après mesures disciplinaires dont le Bureau de la gestion des ressources humaines a à connaître dans le cadre du programme d'administration de la justice (voir section suivante). Les données recueillies par ce bureau font apparaître une augmentation récente et très préoccupante, de la proportion d'affaires de mauvaise gestion et de fraude, dans les opérations réalisées sur le terrain dans le monde entier :

	1990	1991	1992	Première moitié de 1993
Nombre total d'affaires examinées	28	30	40	70
Total partiel : mauvaise gestion ou fraude	15	17	13	45
Entraînant : Licenciements	2	4	4	1
Décision appropriée	89	10	4	3
Manque de preuve	4	2	5	29
Autres cas de figure	1	1	1	13

77. Les autres données disponibles ne sont que partielles. Les rapports biennaux du Comité des commissaires aux comptes comportent certaines informations sur les fraudes avérées ou présumées signalées au Secrétariat. Ces rapports signalent bien des cas de fraude grave dans l'application de l'indemnité pour frais d'études et des remboursements de l'impôt sur le revenu constatés lors d'un audit exhaustif et unique effectué par la Division de vérification interne des comptes vers le milieu des années 80. Mais le reste des données disponibles ne fait apparaître que six cas par an en moyenne, de l'ordre de 10 000 dollars chacun. Comme ces rapports ne couvrent que la période 1986-1991, ils ne reflètent pas les problèmes de fraude qui résultent peut-être de l'augmentation énorme et toute récente des activités opérationnelles⁶¹. Les statistiques encore partielles de la Division de vérification interne des comptes sur les redressements après fraude, qui sont de la responsabilité des directeurs de programmes concernés, indiquent l'existence de problèmes graves. Entre 1988 et le milieu de 1993, les commissaires aux comptes ont recommandé de récupérer 3 500 000 dollars, or 85 000 dollars, soit à peine 2 % de ce total, ont effectivement été récupérés.

78. L'Assemblée générale, dans ses résolutions récentes sur les rapports financiers, a marqué la préoccupation que lui inspirent ces problèmes. Plus récemment, elle s'est déclarée préoccupée par les manquements et de l'utilisation inappropriée ou frauduleuse de ressources signalés par le Comité des commissaires aux comptes et d'autres allégations. En décembre 1992, elle a prié le Secrétaire général de formuler des propositions concernant la possibilité de mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour récupérer les fonds détournés, et d'engager des poursuites légales contre ceux qui ont commis des fraudes aux dépens de l'Organisation⁶².

79. Les inspecteurs ont estimé que, tout comme l'inspection, le domaine des investigations nécessite un contrôle urgent et systématique. Plutôt que de

créer une équipe de travail ad hoc composée des directeurs de programmes pour remédier à un problème urgent, le Secrétariat doit mettre en place un service d'investigations qui devrait être composé d'administrateurs employés à plein temps ayant des compétences juridiques, comptables et en matière d'investigations. Et, plutôt que de tenter de faire le nettoyage voulu en cas de gaspillage, de fraude, d'abus et de corruption, une fois ceux-ci constatés, le Secrétariat doit effectuer des études spéciales, des évaluations de vulnérabilité qui permettront de repérer les programmes ou les opérations où les risques sont plus grands qu'ailleurs et de prendre les mesures préventives voulues avant qu'il se soit gravement porté préjudice à l'Organisation.

C. Participation du personnel

80. La vigilance et la coopération de tous ceux qui connaissent le mieux les opérations des programmes sont par excellence les moyens de lutter contre le gaspillage, la fraude, les abus et la corruption. Le personnel, et toutes autres personnes participant, notamment sur le terrain, à l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies, peuvent jouer un rôle très important en signalant d'éventuelles violations des règles, en utilisant à cet effet la sonnette d'alarme mise en place par les services indépendants de contrôle. Il faut pour cela une confidentialité rigoureuse et une rigoureuse protection des droits des personnes faisant l'objet d'investigation, mais aussi de ceux qui "tirent la sonnette d'alarme" en avançant des allégations, contre des représailles immédiates ou différées.

81. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies s'est depuis longtemps doté d'un système "d'administration de la justice" qui examine les plaintes, instruit les recours du personnel et les procédures disciplinaires. Ces dernières années, un certain nombre de rapports (dont un du CCI)⁶³, se sont donné pour objet d'améliorer ce système dont le fonctionnement laisse beaucoup à désirer. En 1987, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a déclaré que "quelque chose n'allait pas du tout" dans le système de justice interne, ce qui, si on laissait s'installer, sans réagir, un sentiment grandissant d'arbitraire et de discrimination, risquait de démoraliser le personnel et "finalement de détruire l'organisation internationale, si élevés que soient ses idéaux et ses objectifs"⁶⁴. Le système est extrêmement lourd et complexe, règle les affaires avec beaucoup de lenteur, exige beaucoup de personnel, comporte un tribut émotionnel élevé et consomme beaucoup de temps. De plus, son indépendance n'est pas garantie, car il est contrôlé, dans tous ses aspects, par le Département de l'administration et de la gestion.

82. En avril 1993, l'Assemblée générale n'a pu que "regretter" qu'un autre rapport, qu'elle avait demandé au Secrétaire général sur la question en 1990 ne lui ait pas encore été présenté. Elle soulignait l'importance "d'un système interne d'administration de la justice au Secrétariat" et priait le Secrétaire général d'entreprendre "un examen d'ensemble du système d'administration de la justice, contenant notamment des informations sur les coûts de ce système et de lui présenter à sa quarante-neuvième session au plus tard un rapport sur la question"⁶⁵.

83. L'institution de la charge de "médiateur" ("ombudsman") serait un moyen d'encourager, dans une indépendance bien plus grande, la participation du personnel à l'examen des plaintes et à la conduite des investigations sur les

fraudes et le gaspillage; on trouve cette institution dans de nombreux pays et de nombreuses organisations, du monde entier⁶⁶, ainsi que dans d'autres organisations du système des Nations Unies (comme on le verra dans le rapport du CCI à paraître sur l'obligation redditionnelle et le contrôle à l'échelle de tout le système). L'Assemblée générale (et le CCI) ont demandé au Secrétaire général, à plusieurs occasions, d'envisager de créer la charge de médiateur. Cependant, malgré un certain intérêt porté à la question, malgré des rapports et des propositions, l'idée n'a jamais été appliquée⁶⁷, et la question semble actuellement en sommeil.

84. L'Assemblée générale, cependant, ne s'est pas dessaisie de l'importante question d'une participation plus large du personnel. En 1990, elle a prié le Secrétaire général d'envisager, après avoir consulté le Comité des commissaires aux comptes et le CCQAB, "des mesures efficaces visant à faciliter la communication d'informations par les fonctionnaires, à titre confidentiel, en cas de mauvais usage des ressources, et de lui en rendre compte"⁶⁸. En 1991, elle a réaffirmé cette demande en mettant l'accent sur "l'application de mesures efficaces" pour faciliter la communication de ces informations à titre confidentiel⁶⁹. Cependant, le rapport du Secrétaire général concluait que les règles de contrôle actuelles et les filières existantes de communication au Contrôleur étaient adéquates, que le système de communication d'informations à titre confidentiel pouvait de son côté poser des problèmes, et que le Secrétariat continuerait à "examiner activement" la question⁷⁰.

85. L'Assemblée générale a "pris note" de ce rapport, et la notion de "sonnette d'alarme" semble désormais, comme celle de médiateur, en sommeil. Les inspecteurs relèvent cependant avec préoccupation le message essentiel du paragraphe 11 du rapport, à savoir qu'il est difficile de protéger d'éventuelles mesures de représailles ceux qui ont signalé des abus. Les inspecteurs approuvent au contraire la déclaration, citée plus haut, faite en 1987 par le Secrétaire général adjoint selon lequel si le système de justice interne ne protège pas contre un sentiment d'arbitraire et de discrimination, il risque en fin de compte de détruire l'Organisation.

86. Les inspecteurs estiment que le Secrétariat ne doit pas laisser supposer ou même affirmer qu'il est impuissant à protéger les membres du personnel contre des supérieurs animés d'un esprit vindicatif. Au contraire, la haute direction devrait encourager et protéger activement la communication à titre confidentiel d'informations par le personnel car c'est un moyen important de lutter contre les effets délétères du gaspillage, de la fraude, de l'abus et de la corruption au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Le manuel de lutte contre la corruption, publié par l'ONU elle-même en 1990, conseille aux pays de lutter contre les formes patentées ou larvées d'intimidation, en faisant observer que :

"quelle que soit la nature de l'organisme chargé de lutter contre la corruption, il devrait être placé sous l'autorité d'une personnalité éminente fermement résolue à examiner chaque plainte en fonction des seuls faits, qui protégera l'organisme en question des pressions abusives ou l'aidera à acquérir suffisamment de poids, tout en gagnant l'appui des institutions et du public, pour résister aux menaces de représailles et les ignorer."⁷¹

D. Techniques de l'informatique

87. Au début de 1985, le CCI a publié un rapport sur les problèmes de gestion posés par l'évolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies dans un contexte de changement très rapide des techniques de l'informatique. Le rapport concluait que les instruments et les processus des systèmes informatisés pouvaient être un moyen très important d'aider les organisations à réaliser leurs objectifs de programme, à accroître l'efficacité et à fournir des services mieux adaptés aux besoins. Il concluait aussi que le développement et l'utilisation de systèmes informatisés à l'ONU étaient en retard par rapport à d'autres organisations, répondaient mal aux besoins, étaient mal contrôlés et ne permettaient pas de procéder à des améliorations pourtant réalisables dans la gestion, ainsi qu'à des économies. Le CCI recommandait au Secrétaire général de l'ONU de prendre des mesures urgentes pour assurer un processus bien défini de développement de systèmes d'information dans l'ensemble de l'Organisation et assurer un équilibre dans la dotation en personnel des services de gestion et des services informatiques⁷².

88. Depuis, le Secrétariat n'a progressé dans cette voie qu'assez lentement. A la fin de 1985, une réorganisation du Département de l'administration et de la gestion a confié des responsabilités en matière d'orientation à une nouvelle Division des services de gestion. Au milieu de 1986, un Comité des innovations techniques, réunissant les principaux utilisateurs, a été créé pour superviser le développement des systèmes informatisés dans l'ensemble du Secrétariat⁷³. Une évaluation de l'informatisation du Secrétariat, réalisée pour le CPC, au milieu de 1987, a cependant confirmé les conclusions du CCI selon lesquelles le Secrétariat n'avait pas suffisamment utilisé les possibilités des nouvelles technologies pour accroître la productivité et n'avait pas évalué la technologie déjà en place⁷⁴. A la fin de 1987, le Secrétariat a finalement admis qu'il existait au Siège 22 systèmes informatiques différents et non coordonnés, que ces systèmes étaient "généralement critiqués", qu'ils étaient anciens et mal adaptés aux besoins, et que cette situation avait de "sérieuses retombées" dans toute l'Organisation, du fait des dépenses supplémentaires, de la fragmentation croissante des systèmes d'administration et de gestion, et d'une mauvaise adaptation aux besoins⁷⁵.

89. A la fin de 1988, l'Assemblée générale a approuvé la création d'un Système intégré de gestion (SIG) des décisions administratives et des notifications correspondantes dans tous les lieux d'affectation. Le SIG est un projet de très grande ampleur qui est confié en sous-traitance à une entreprise spécialisée et qui représente au total 41 millions de dollars pour la première phase, jusqu'à la mi-1994, des phases ultérieures étant prévues. Son application étant graduelle, des doutes ont été exprimés quant aux avantages et à la rentabilité de ce nouveau système. Cependant, deux experts indépendants ont procédé à une évaluation préliminaire et leurs conclusions sont assez optimistes⁷⁶.

90. Il y a sans doute d'autres domaines où il serait possible d'appliquer de nouvelles techniques susceptibles d'entraîner des avantages importants pour le fonctionnement du Secrétariat. Les grands avantages que comporte la technique du disque optique pour le stockage et le recouvrement de la documentation, notamment les très importantes possibilités de réduction des coûts, ont été brièvement évoquées par le CCI dans son rapport de 1986 sur les problèmes du stockage de l'information et de son coût dans les organisations du système des Nations Unies⁷⁷. Ces avantages ont été réaffirmés l'année suivante dans un additif à ce rapport⁷⁸. Après un projet pilote réussi, décrit dans un rapport du CCI intitulé "Du projet pilote de disques optiques à l'ONUG à un système à disques optiques pour l'ONU"⁷⁹, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de mettre en oeuvre le système à disques optiques⁸⁰.

91. Malheureusement, à la mi-1993, le projet n'avait pas véritablement progressé au Siège, bien qu'à Genève il fonctionne bien, un certain nombre de missions des Etats Membres à Genève étant directement branchés sur le réseau de l'Office des Nations Unies à Genève. Comme il est indiqué dans le rapport annuel du CCI de 1991, "le Corps commun considérait qu'il aurait été possible d'accélérer considérablement la mise en oeuvre autorisée de la phase opérationnelle et, partant, d'éviter des dépenses inutiles en confiant cette tâche à du personnel ayant plus à coeur ledit projet"⁸¹.

92. Depuis 1991 le Secrétaire général soumet un rapport annuel sur l'état des innovations techniques. Bien qu'il n'établisse pas vraiment l'analyse des coûts et avantages de la capacité d'utilisation et des résultats obtenus que demandait l'Assemblée générale en 1989⁸², ce rapport fournit néanmoins beaucoup plus d'informations qu'auparavant sur les applications et le potentiel des innovations techniques au Secrétariat⁸³.

93. Entre 1985 et 1993, plusieurs puissantes percées techniques ont eu lieu; il existe maintenant une masse critique de techniques nouvelles qui font que la "révolution informatique" commence à porter ses fruits. Les ordinateurs portables et les progrès dans les logiciels tels que les interfaces graphiques, la formation de réseaux de logiciels, les bases de données relationnelles, et la visualisation offrent désormais de très importantes possibilités de redéfinition technique, de rationalisation des travaux et de circulation de l'information, d'importantes augmentations de productivité étant rendues possibles.

94. Le SIG, notamment, a donné lieu à d'abondantes analyses approfondies des processus et des flux de données mis en oeuvre dans le travail du Secrétariat, et a amené certains fonctionnaires à acquérir des connaissances très approfondies sur ces questions. Les inspecteurs estiment que dans les systèmes informatiques comme dans les services consultatifs de gestion, comme l'avait souligné le CCI en 1985, des analystes, employés à plein temps, pourraient contribuer de façon critique à l'établissement de certains services plus efficaces, plus adaptés qui répondraient à des demandes opérationnelles en évolution constante et qui concourraient à une meilleure utilisation des techniques nouvelles, dans les années qui viennent, dans les programmes de l'Organisation des Nations Unies.

E. Systemes de contrôle de la gestion financière

95. La Division de la gestion financière et du contrôle du Département de l'administration et de la gestion met à jour et coordonne les procédures et les systèmes de contrôle financier au Secrétariat quand cela est nécessaire. Ces dernières années, les rapports du Comité des commissaires aux comptes ont signalé un nombre grandissant de problèmes posés par le manque d'efficacité des procédures et des contrôles financiers, du système comptable et des domaines administratifs connexes, et ont souligné la nécessité de renforcer ces contrôles.

96. L'Assemblée générale a marqué la grande préoccupation que lui inspirait ces problèmes et a instamment demandé au Comité des commissaires aux comptes et au CCQAB de prêter une attention plus grande aux contrôles internes. Le Secrétariat a présenté plusieurs rapports répondant à cette demande. Au cours des trois dernières années, les résolutions de l'Assemblée ont à plusieurs reprises demandé que des décisions soient prises concernant :

- L'élargissement du domaine couvert par la vérification des comptes et le suivi des recommandations des commissaires;
- La communication d'informations par les fonctionnaires, à titre confidentiel, en cas d'usage frauduleux de ressources;
- Des contrôles plus stricts des stocks de biens;
- Des contrôles plus efficaces des indemnités et prestations versées;
- Un respect rigoureux des règles régissant les engagements non réglés;
- La lutte contre les abus dans le remboursement de l'impôt sur le revenu;
- Une politique d'achat plus transparente et plus attentive aux coûts;
- Un meilleur contrôle des recrutements de courte durée;
- La récupération des fonds détournés;
- La poursuite en justice des auteurs des fraudes⁸⁴.

97. Les inspecteurs notent que les contrôles de la gestion financière attirent considérablement l'attention, sans doute en raison des rapports systématiques et indépendants rédigés par le Comité des commissaires aux comptes. Mais d'autres domaines de la gestion, tout aussi importants (rapports d'évaluation, restructuration, planification des programmes et questions relatives au personnel) rencontrent les mêmes difficultés (voir sect. I à L ci-après), et pourtant font beaucoup moins l'objet d'un examen indépendant. Le CCI a recommandé en 1988 que le Département d'administration et de la gestion et le Département des services de conférence, qui à eux deux absorbent près de la moitié des crédits du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies devraient également donner lieu à l'établissement de rapports réguliers qui examineraient leur efficacité, la qualité des services et la productivité. Le Secrétaire général n'a pas suivi cette idée, faisant valoir que l'actuel système

d'établissement des rapports, au Secrétariat, était adéquat⁸⁵. Mais les inspecteurs estiment que cette recommandation, relative à ce domaine majeur de l'activité du Secrétariat, reste valable et mérite d'être examinée à nouveau.

98. En outre, les inspecteurs relèvent que les récentes résolutions de l'Assemblée demandent que le règlement financier et les règles de gestion financières soient strictement observés, que l'on veille à ce que les dépenses n'excèdent pas le montant des crédits alloués et que soient appliquées les mesures disciplinaires prévues afin de mieux assurer le respect de l'obligation redditionnelle de même que la discipline budgétaire⁸⁶.

99. Pourtant, sur ce point fondamental, un mémorandum daté de février 1993 du Contrôleur aux chefs de département indiquait que durant l'exercice biennal 1990-1991, il y avait eu un niveau inacceptable de dépassement des crédits. Le Contrôleur faisait observer que dans l'année 1992, la situation ne serait pas meilleure, que les audits récents avaient montré que les dépassements de crédit étaient de plus en plus fréquents et que certains bureaux dépassaient manifestement les crédits qui leur étaient alloués. Le Contrôleur lançait un appel à une "coopération active" de façon à mieux contrôler les dépenses, car les Etats Membres "collectivement, seront de moins en moins disposés à tolérer de telles pratiques⁸⁷". Les inspecteurs notent que les dépassements de crédit constituent un manquement très grave sévèrement réprimé, au moins dans certains Etats Membres. Ils estiment que le seul niveau acceptable de dépassement de crédit par les directeurs de programme du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne peut être que zéro, et que ce principe doit être très rigoureusement appliqué.

F. Formation à la gestion

100. En l'absence d'un puissant service de contrôle et d'amélioration de la gestion, c'est sur les membres de son personnel qu'une organisation doit nécessairement faire fond pour bien gérer ses affaires. Mais le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies souffre depuis longtemps de problèmes de compétence en matière de gestion. Dès 1978, le CCQAB notait la difficulté que l'on avait à "créer et maintenir un climat favorable à la gestion" au Secrétariat. Pourtant en 1986, le Secrétaire général a dû évoquer une fois de plus la nécessité d'une meilleure gestion "à tous les niveaux" et déclarer qu'une "de ses tâches principales" consisterait à "veiller à ce que les compétences en matière de gestion soient reconnues comme hautement prioritaires lors du recrutement et de la formation⁸⁸".

101. La formation nécessaire ne doit pas viser seulement les compétences générales en matière de gestion, mais aussi celles que suppose l'exécution des programmes. Les observateurs ont régulièrement noté les problèmes qui résultaient de la mauvaise conception des programmes, d'objectifs mal définis, ou de rapports d'auto-évaluation non satisfaisants dans le cycle de planification des programmes. Tous ces problèmes résultent en grande partie du fait que les directeurs de programme n'ont pas reçu la formation nécessaire pour leur permettre de bien s'acquitter de leurs responsabilités⁸⁹. De même, dans son rapport de 1990 sur les ressources extrabudgétaires, le CCI notait, et le Secrétaire général a reconnu, que parmi les principaux problèmes à régler figurait le fait que les intéressés n'étaient pas tous bien au courant des règles en vigueur ainsi que des règlements et des procédures internes régissant

l'acceptation et l'utilisation des fonds extrabudgétaires, cette absence d'information causant des incertitudes, une grande confusion, et une imprécision dans l'établissement des rapports sur l'utilisation et la gestion de ces ressources⁹⁰.

102. Au cours des dernières années, les organismes des Nations Unies ont enfin pris conscience de l'importance et de la nécessité de bons programmes de formation à la gestion, comme il est indiqué dans un rapport récent du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA)⁹¹. Le rapport du CCI sur le respect de l'obligation redditionnelle et sur le contrôle, à l'échelle du système, examinera les initiatives prises récemment. Dans l'intervalle, l'Organisation des Nations Unies lance enfin son propre programme de formation à la gestion.

103. Le Secrétaire général a indiqué en effet à la fin de 1992, qu'il allait lancer un plan global de renforcement des capacités de gestion, de direction, de supervision, par une formation du personnel à tous les niveaux, y compris aux compétences nécessaires aux opérations de maintien de la paix et aux emplois exigeant des qualifications techniques. Le rapport notait aussi une estimation, par tous les services, de leurs besoins de formation en 1992-1993 qui faisait apparaître un "grave hiatus" entre ce dont 15 000 fonctionnaires ont besoin et les ressources disponibles pour la formation. Par exemple, le programme prioritaire de formation à l'encadrement n'a touché que 120 personnes en 1991-1992, et quelque 550 fonctionnaires depuis sa mise en route. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies consacre actuellement 0,29 % seulement des dépenses de personnel à la formation professionnelle et à la formation à la gestion, beaucoup moins que les 2 ou 3 % que des organismes des Nations Unies comparables et certains gouvernements y consacrent⁹².

104. L'Assemblée générale a approuvé les propositions du Secrétaire général relatives à la formation⁹³. Le Gouvernement japonais a fourni 1,4 million de dollars au titre des dépenses de démarrage, et le crédit demandé pour la formation à la gestion dans le budget programme de l'exercice 1994-1995 représente environ 1,9 million de dollars. Entre la fin de 1993 et le milieu de 1994, des séminaires de gestion seront organisés par une entreprise consultante à l'intention des quelque 300 directeurs en poste au Siège. Un programme de formation des fonctionnaires chargés de l'administration et de la gestion, sur les questions de personnel et les questions financières sera également organisé à New York en octobre 1993.

105. Le rapport de 1992 du Secrétaire général sur la formation faisait observer qu'il était universellement reconnu que, faute d'une bonne orientation et d'une bonne gestion, les organisations risquaient de gaspiller de précieuses ressources humaines. En cette nouvelle période de l'histoire de l'Organisation, la qualité de l'orientation et de la gestion revêt une importance vitale car c'est elle qui déterminera si l'Organisation pourra répondre efficacement aux attentes croissantes de la communauté internationale, remplir avec succès de nouveaux mandats et se montrer plus opérationnelle, malgré les limites financières qui lui sont imposées⁹⁴. Le plan global de renforcement des capacités de gestion est une étape très constructive vers l'édification de ce potentiel, mais ce plan arrive bien tard.

G. Efforts tendant à une amélioration de la gestion

106. Les connaissances, la perspicacité et les idées des fonctionnaires participant à la gestion des programmes sont une autre source importante d'amélioration de la gestion dans toute organisation. Nombreuses sont les organisations qui ont pris des mesures pour faire des économies, réduire les coûts, mettre en place des cercles de qualité et viser une qualité intégrale, ou ont pris diverses autres initiatives ou mesures d'encouragement. On cherche par là à mettre à profit la créativité et le bon sens du personnel pour améliorer systématiquement les opérations et réduire les dépenses et le gaspillage.

107. Une fois de plus, à cet égard, les efforts du Secrétariat ont été limités. En 1984, le Secrétaire général a annoncé un nouveau "Programme d'incitation du personnel" dont l'objet était d'encourager des rationalisations, des améliorations et des réductions de coût au Secrétariat. Un rapport d'activité établi en 1992 relevait que ce programme était resté très modeste, puisque 40 propositions seulement environ par an avaient été collectées auprès de 15 000 fonctionnaires, et que seules trois ou quatre par an avaient été acceptées, sans être pour autant toutes appliquées. Le rapport recommandait d'élargir ce programme, de mieux le soutenir, de le faire plus largement connaître, d'attribuer des récompenses plus significatives; un rapport annuel du Secrétaire général au CCQAB et à la Cinquième Commission serait peut-être de nature à renforcer ce programme d'incitation du personnel et aiderait à mieux suivre l'application des propositions primées⁹⁵.

108. Au début de 1993, une des publications périodiques du Secrétariat signalait la réalisation d'un petit projet modèle, lancé par des consultants extérieurs, ayant pour but d'aider les fonctionnaires du Service de la valise diplomatique à analyser leurs méthodes de travail, leurs tâches, leurs buts, les besoins des utilisateurs, et à suggérer et appliquer des innovations tendant à améliorer leur productivité. Des projets similaires, qui seraient soutenus par le Service consultatif de gestion, devraient être réalisés dans tout autre service du Département de l'administration et de la gestion qui souhaiterait y participer⁹⁶.

109. L'Assemblée générale a marqué la préoccupation que lui inspirait le fait que, dans ce domaine, un vaste potentiel n'était pas mis à profit, quand elle a prié instamment le Secrétaire général à la fin de 1992 "de prendre les mesures appropriées, de concert avec la Commission de la fonction publique internationale, pour motiver davantage les fonctionnaires de manière à accroître leur capacité d'innovation et leur productivité⁹⁷". Les inspecteurs estiment que les deux mesures mentionnées plus haut pourraient être utiles si elles étaient renforcées, mais cela ne saurait constituer qu'une petite partie de ce qui pourrait être fait pour mettre en place un climat vigoureux et novateur favorable à la gestion de l'ensemble du Secrétariat. Une nouvelle mesure judicieuse pourrait consister à reprendre la proposition formulée en 1984 par le Secrétaire général, mais jamais appliquée, tendant à donner un caractère prioritaire à l'amélioration de la gestion en en rendant compte régulièrement à l'Assemblée générale⁹⁸.

H. Recours à des consultants extérieurs

110. La possibilité de faire évaluer à l'extérieur le fonctionnement du Secrétariat a souvent été envisagée. En 1984, le CPC a recommandé que des évaluations de programmes soient effectuées par les gouvernements, compensant ainsi l'étroitesse du champ des évaluations approfondies réalisées par le Secrétariat, et a réaffirmé, en 1992, son appui à des évaluations extérieures indépendantes. Selon le Manuel d'évaluation publié par le Secrétariat en 1986, les organismes intergouvernementaux peuvent eux-mêmes à des évaluations ou confier cette tâche à des experts extérieurs indépendants. Dans son rapport de 1985 sur l'état de l'évaluation à l'échelle du système, le CCI avait déjà constaté que plus d'un tiers des organismes du système avaient fait exécuter récemment une des études d'évaluation à l'extérieur⁹⁹.

111. Dans son étude de 1984 sur les rapports du Secrétariat au Conseil économique et social, le CCI a conclu que les insuffisances du système d'établissement de rapports justifiaient le recours à des consultants extérieurs pour appuyer les efforts du Secrétariat. Il a recommandé que des experts soient mis à la disposition du CPC pour examiner les problèmes de coordination des programmes et faire rapport à ce sujet, ou que le CPC soit doté d'un secrétariat permanent du même genre que celui du CCQAB¹⁰⁰.

112. Le Secrétaire général a refusé catégoriquement, invoquant des problèmes de procédure; il a cependant indiqué qu'il répondrait en priorité à toute demande précise de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social concernant le recours à des experts¹⁰¹. Le CPC s'est divisé en deux camps sur cette question : alors qu'il avait pourtant encouragé précédemment le recours à des experts pour mener des évaluations, "de nombreuses délégations" ont jugé "inacceptables" en 1985 les recommandations du Corps commun, affirmant qu'il fallait continuer chaque fois que possible de demander au Secrétariat lui-même de fournir les examens et opinions indépendants nécessaires¹⁰².

113. Ces dernières années, cependant, la situation a beaucoup changé au moins dans un domaine. En effet, le Secrétariat a fait largement appel à des experts extérieurs pour son vaste projet de système intégré de gestion (SIG), et ceci bien qu'il dispose d'une importante unité d'informatique¹⁰³. Par ailleurs, depuis deux ans, le Secrétaire général a fait plusieurs fois appel aux services – souvent fournis à titre gracieux – de consultants extérieurs pour d'importants projets comme la réforme et la rationalisation de la gestion du Secrétariat. Les inspecteurs approuvent cette initiative qui vise à élargir et à approfondir le champ des initiatives et des projets en faisant appel à divers modèles, expériences et écoles de pensée. Malheureusement, ni les travaux, ni les rapports, ni les conclusions des études faites par ces experts ne sont communiqués aux organes directeurs et aux Etats Membres. Ces derniers ne profitent donc guère de compétences et de points de vue extérieurs qui pourraient pourtant stimuler et nourrir leurs délibérations et leurs décisions dans les questions de gestion.

114. Les inspecteurs continuent de penser que l'Assemblée générale et le Conseil économique et social devraient pouvoir confier à des consultants en gestion indépendants le soin de réaliser au moins quelques analyses, et de rédiger certains rapports et études sur des sujets prioritaires, comme divers organismes du système l'ont fait, et ceci afin de compléter l'utilisation que fait le

Secrétaire général de consultants externes ainsi que les évaluations effectuées à l'extérieur. Dans son rapport annuel pour 1991, par exemple, le CCI a proposé que les Etats Membres mettent à sa disposition des consultants ou des experts qui lui permettraient de procéder à des évaluations plus approfondies des questions administratives et budgétaires, comme demandé par l'Assemblée générale¹⁰⁴. Travaillant soit avec le CCI et d'autres organismes de contrôle externe, soit directement pour les organes directeurs, ces experts ou consultants compléteraient utilement les rares moyens de contrôle interne dont dispose le Secrétariat.

I. Autres rapports d'évaluation

115. Quatre autres grands domaines d'activité du Secrétariat en matière de gestion méritent d'être mentionnés ici, dans la mesure où leurs défaillances et leurs lacunes compliquent considérablement les efforts visant à renforcer l'obligation redditionnelle, le contrôle général, l'amélioration des méthodes de gestion et les mécanismes de contrôle interne décrits dans les chapitres précédents. Ces domaines comprennent l'établissement des rapports d'évaluation, la restructuration administrative, la planification et la budgétisation des programmes, et enfin la responsabilité personnelle.

116. Le rapport de 1984 du CCI sur les rapports du Secrétariat au Conseil économique et social évoquait la "crise" déjà ancienne du rôle et du fonctionnement du Conseil et l'attribuait en grande partie à des difficultés techniques, des malentendus et des tensions entre le Secrétariat et les organismes intergouvernementaux. Ce problème s'expliquait en partie par le volume de la documentation : quelque 108 rapports, soit 4 000 pages, pour la seule préparation de la session de 1983. Cette documentation n'était pas seulement excessive en volume; elle était aussi tardive, disparate, en partie seulement résumée, trop exclusivement descriptive, et l'on n'y trouvait guère de recommandations. Le rapport du CCI concluait que les activités d'élaboration des politiques, de coordination, de planification et de programmation du Conseil économique et social et de ses organes auxiliaires en étaient gravement affectées, et qu'il fallait prendre d'urgence des mesures correctives¹⁰⁵.

117. Le Secrétaire général a reconnu que trop de documents du Secrétariat avaient un caractère plus descriptif qu'analytique, qu'ils ne définissaient pas toujours clairement les grandes orientations, et qu'ils contenaient trop rarement des recommandations à l'intention des organes directeurs. Il a également fait remarquer que, si le Secrétariat avait effectivement tendance à s'appuyer prudemment sur des positions connues, de leur côté les organismes intergouvernementaux cédaient trop souvent à la facilité de commander des rapports qu'aucun fait nouveau ne justifiait, au lieu de négocier les compromis et concessions nécessaires pour parvenir à un accord entre leurs membres. Le Secrétaire général a fait siennes les conclusions du Corps commun et déclaré que le Secrétariat poursuivrait ses efforts en vue d'établir une documentation moins descriptive et plus analytique, de mieux présenter les grandes questions de politique générale et les recommandations, et d'établir des rapports plus brefs et plus synthétiques¹⁰⁶.

118. Malheureusement, la qualité des rapports "d'évaluation" ne semble avoir changé que lentement, si tant est qu'elle ait changé. Le "rapport final" du Secrétaire général sur l'application des recommandations des experts du Groupe

des 18 illustre bien les deux types de rapport en question. Bien qu'il indique "toutes les mesures" prises depuis le début de la période à l'étude, et illustre "les progrès [...] accomplis", c'était un rapport purement descriptif, complété en 1990 par un rapport expressément analytique établi suivant un plan précis dressé par l'Assemblée générale¹⁰⁷. Certains rapports très récents du Secrétariat sont plus clairs et plus analytiques qu'autrefois, mais il en reste encore trop du type "d'un côté ... de l'autre ...", malgré l'échec des efforts précédents ... on pourrait essayer de ..., continuera de ne négliger aucun effort pour ..., restera activement saisi de la question ..."

119. Les rapports émanant en principe du Secrétaire général ou du Secrétariat sont en fait établis par des rédacteurs anonymes dont l'expérience et la compétence, qu'on peut toujours espérer vastes, ne sont pas indiquées. En règle générale, il n'y est fait mention ni des recherches effectuées ni de la méthodologie utilisée; loin de s'efforcer de présenter brièvement et avec une optique critique les rapports antérieurs sur le même sujet, les auteurs donnent plutôt l'impression qu'ils reprennent, sans les citer, de nombreux passages d'anciens rapports. L'on préfère éluder les problèmes plutôt que de tenter de les cerner, et les rapports manquent encore de résumés, de choix d'options et de conclusions et recommandations fermes. Ce volume considérable de rapports d'"évaluation" entrave considérablement l'exécution de l'obligation redditionnelle et le contrôle au sein de l'ONU. Il contraint un personnel déjà trop peu nombreux à rédiger des rapports sans intérêt, encombre les voies hiérarchiques de documents d'une utilité limitée et prive les hauts fonctionnaires et les organes directeurs des informations de fond dont ils ont besoin pour prendre leurs décisions documentées.

J. Restructuration organisationnelle

120. La croissance anarchique et la complexité du Secrétariat de l'ONU sont à l'origine des multiples tentatives de réforme qui ont jalonné son histoire, notamment en 1953, 1961, 1966, 1969, 1975, 1982, 1986 et 1992. La plupart d'entre elles ont tenté, comme les experts du Groupe des 18, de simplifier les organigrammes et les circuits de responsabilité hiérarchique, de responsabilité financière et de communications; d'améliorer la coordination; et d'éviter les doubles emplois¹⁰⁸.

121. Récemment, les opérations de restructuration se sont multipliées. Dans un article publié par la Chronique ONU dans son numéro de mars 1992, le Secrétaire général sortant parlait d'un "processus méticuleux d'autocritique" accompagné d'un effort pour dégraisser le Secrétariat qui s'était traduit par un "rajeunissement" de l'ONU. Mais l'article suivant du même numéro portait sur un plan élaboré par 22 pays (et mis en oeuvre en 1992) visant à alléger les échelons supérieurs hypertrophiés d'une structure administrative qui s'était "alourdie au fil des ans suite à une série de réponses ad hoc à des problèmes spécifiques"¹⁰⁹.

122. En mars 1993, le Secrétaire général a adressé à l'Assemblée générale un rapport sur les incidences qu'aurait sur le budget et sur les programmes de la deuxième phase de la restructuration du Secrétariat qui avait commencé en décembre 1992. Ces efforts ont nécessité la création de nouveaux départements et le transfert de certains postes, ainsi qu'une nouvelle répartition des ressources pendant l'exercice biennal 1992-1993¹¹⁰. L'Assemblée a approuvé les

propositions du Secrétaire général et l'a prié de réexaminer le rôle des autres unités dans le monde. Mais elle l'a aussi prié de lui présenter, à sa session suivante, "des renseignements détaillés et précis sur toutes les dépenses et les économies que la première et la deuxième phases de la restructuration auront entraînées"¹¹¹.

123. L'Assemblée générale a invité expressément le Secrétaire général, dans la recherche d'une efficacité accrue, "à veiller à ce que les ressources soient utilisées au mieux et à ce que les directeurs de programme assument pleinement leur obligation redditionnelle". Elle a également confirmé la demande qu'elle avait formulée en décembre 1992 tendant à ce que le Secrétaire général institue un système assurant que les directeurs de programme assument leur obligation redditionnelle et à ce qu'ils lui rendent compte à ce sujet à sa quarante-huitième session¹¹².

124. Les inspecteurs reconnaissent l'importance et la nécessité d'une restructuration visant à améliorer l'efficacité du Secrétariat, ainsi que les prérogatives du Secrétaire général dans ce domaine. Ils observent cependant certains signes qui laissent craindre que la restructuration ne devienne incontrôlable; ainsi, depuis deux ans, il n'existe ni organigramme du Secrétariat, ni répertoire téléphonique, ni liste officielle des fonctionnaires et les tableaux d'effectifs du Secrétariat continuent de subir des changements et des transformations considérables du fait des transferts de poste.

125. Si le retour à une situation plus stable ne se fait pas trop attendre, l'obligation redditionnelle et le contrôle pourraient bien en sortir renforcés. Mais des restructurations successives et incessantes risquent d'aggraver la confusion et d'estomper les responsabilités. Elles permettent à certains administrateurs de prendre un "nouveau départ" sans que l'on puisse évaluer leurs activités et imposent aux fonctionnaires de débrouiller l'écheveau toujours plus complexe des nouvelles procédures en matière d'établissement de rapports et relations fonctionnelles officielles et officieuses. Mais le pire, c'est que la restructuration risque de devenir une fin en soi et que le désordre né d'une réorganisation permanente favorise l'irresponsabilité.

K. Planification des programmes et budgétisation

126. En outre, les processus de planification des programmes et de budgétisation de l'Organisation constituent actuellement des cadres inefficaces qui ne favorisent pas l'exécution de l'obligation redditionnelle et l'exercice du contrôle. Selon le règlement et les règles régissant la planification des programmes, "le plan à moyen terme constitue la principale directive de politique générale de l'Organisation des Nations Unies"¹¹³. En 1990, cependant, le CCQAB constatait qu'il restait encore beaucoup à faire pour que le plan à moyen terme soit d'une réelle utilité pour les Etats Membres et le Secrétariat, que l'évaluation était encore loin d'y trouver sa juste place et que les rapports d'exécution des programmes étaient eux-mêmes de peu d'utilité¹¹⁴.

127. En 1993, le Secrétaire général a réuni un séminaire technique d'experts pour aider le Secrétariat à mettre au point un nouveau mode de présentation et une nouvelle méthodologie pour la planification des programmes. Le séminaire a conclu que, comme le Corps commun d'inspection le répète dans ses rapports depuis 15 ans (voir plus loin, les parties B et C du chapitre III), "on consacre

beaucoup plus de temps à l'examen des plans et budgets qu'à leur exécution et à leur évaluation", et qu'il fallait corriger ce déséquilibre. Malheureusement, le rapport du Secrétaire général issu des travaux du séminaire n'a proposé aucune modification notable du cycle de programmation, qui soit susceptible de remédier aux graves insuffisances du processus actuel de contrôle et d'évaluation¹¹⁵.

128. De même, comme le remarquait en 1989 le CCI dans un rapport sur la budgétisation à l'échelle du système, les organismes du système se servent du budget-programme comme d'un instrument de contrôle financier et de suivi des programmes pendant la période d'exécution¹¹⁶. En 1983, année où le budget-programme fut présenté très tardivement, les fonctionnaires du Secrétariat ont attribué ce retard à la complexité du document, et se sont lancés dans la recherche – destinée à durer plusieurs années – de nouveaux processus, procédures et modes de présentation des budgets¹¹⁷. Certains progrès ont été faits, mais la budgétisation reste encore trop compliquée. Pour qu'elle devienne l'instrument de politique générale qu'elle devrait être, il faudra en simplifier encore la procédure et en revoir les principes.

129. Les inspecteurs notent que deux aspects de la budgétisation des programmes ont des incidences directes sur l'obligation redditionnelle. Premièrement, le CCQAB et le CPC ont fait observer, il y a plusieurs années, que la séparation des données relatives aux programmes et des données financières ne permettait pas aux Etats Membres d'établir un parallèle entre crédits ouverts et résultats obtenus et de déterminer "le degré de rentabilité de leurs dépenses". En 1986, les experts du Groupe des Dix-huit concluaient que le budget-programme n'était guère qu'une "compilation [d']incidences financières", et le CCI constatait que les rapports financiers prédominaient sur les rapports d'exécution, phénomène aggravé par le manque de données détaillées sur les coûts des programmes. En 1988, le CCI a recommandé qu'un "rang de priorité élevé" soit accordé à la mise en place d'un système d'information de gestion intégrant les informations financières et les informations sur l'exécution des programmes, afin d'améliorer l'efficacité de la prise de décisions en matière de programmes¹¹⁸.

130. Dans sa réponse, le Secrétaire général a rappelé que cette question préoccupait l'Assemblée générale "depuis un certain temps". Il a déclaré qu'on pourrait enfin envisager de combiner informations sur l'exécution des programmes et informations financières une fois que le Système intégré de gestion (SIG) serait en place¹¹⁹. Mais plus on avance – lentement – dans la mise en place du SIG, et plus l'indispensable et urgente refonte des informations semble reculer dans l'avenir.

131. Au fil des années, le CCI a en outre publié des rapports sur les procédures et perspectives en matière de systèmes d'établissement des coûts, d'évaluation des besoins en personnel, d'analyse du volume de travail, d'objectifs à délai déterminé, de programmes de travail et d'indicateurs de résultats¹²⁰. Des progrès ont été réalisés à la fin des années 70 au niveau interorganisations dans des domaines comme la traduction et autres services de conférence¹²¹, à la demande de l'Assemblée générale, le Secrétariat a soumis en 1990 au CCQAB un rapport actualisé sur les normes établies¹²².

132. Dans d'autres domaines comme l'administration, toutefois, le Secrétariat a été beaucoup plus lent à élaborer des normes et données en matière de volume de

travail¹²³. En 1988, l'Assemblée générale a prié instamment le Secrétaire général de tenir dûment compte des analyses de la charge de travail dans ses efforts de restructuration et, en 1990, elle a appuyé derechef "l'intention du Secrétariat d'élaborer des techniques d'analyse en matière de gestion et de volume de travail"¹²⁴. En 1991, une étude du Secrétariat a souligné la complexité de cette question, tout en suggérant de procéder à une étude pilote portant sur le volume de travail et les données de référence dans le domaine administratif¹²⁵. En 1992, l'Assemblée a souligné avec beaucoup plus d'insistance que l'on continuait "à ne pas utiliser de normes de production et d'autres méthodes de gestion dont l'importance est capitale pour définir les ressources nécessaires", et a prié le Secrétaire général d'élaborer des normes de cette nature et de les appliquer à l'établissement des budgets-programmes pour 1994-1995 et au-delà¹²⁶.

L. Obligation redditionnelle individuelle

133. Pour être la dernière citée ici, la responsabilité individuelle des cadres et de leurs subordonnés en matière d'exécution des tâches n'en occupe pas moins une place importante parmi les principes de gestion qui sous-tendent le contrôle et l'obligation redditionnelle. Les mécanismes d'évaluation de l'exécution des tâches revêtent, bien entendu, une importance cruciale. La Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a publié récemment des rapports sur la difficulté de mettre au point des systèmes fiables d'appréciation du comportement professionnel – sujet qui fait l'objet de débats depuis de nombreuses années – ainsi que sur les différentes initiatives prises récemment dans ce domaine par divers organismes du système des Nations Unies¹²⁷.

134. Depuis des années, l'appréciation du comportement professionnel au Secrétariat de l'ONU fait l'objet de vives critiques. En 1986, les experts du Groupe des Dix-huit ont recommandé que le Secrétaire général inclue dans ses rapports annuels sur les questions relatives au personnel une section concernant la notation du comportement professionnel des fonctionnaires et leur promotion¹²⁸. En 1990, le Secrétaire général a fait savoir que cette recommandation était en cours d'application : un nouveau système d'appréciation du comportement professionnel serait mis en application en 1991. Ce système prévoyait l'attribution de notes chiffrées permettant de comparer directement les résultats obtenus par les fonctionnaires¹²⁹. Les fonctionnaires du Bureau de la gestion des ressources humaines ont cependant fait savoir aux inspecteurs qu'ils en étaient seulement à examiner le projet de nouveau système avec les représentants du personnel et qu'ils espéraient le mettre à l'essai en 1994.

135. Le Secrétariat continue donc de faire l'objet de critiques selon lesquelles trop de ses fonctionnaires seraient improductifs, tandis que les meilleurs, trop peu nombreux, seraient surchargés de travail. Le système actuel d'appréciation du comportement professionnel accorde une note favorable à presque tous les fonctionnaires (90 %), ce qui empêche l'Organisation à la fois de récompenser les prestations supérieures aux normes et de sanctionner les prestations insuffisantes. Aussi la mise en place d'un nouveau système devrait-elle se voir attribuer un "rang de priorité élevé". Dans son rapport de 1993, la CFPI a observé que si la plupart des rapports d'appréciation du comportement professionnel au sein du système des Nations Unies sont déjà axés sur les performances et les résultats, ou sont en voie de l'être, l'Organisation elle-même s'accroche à un système de notation fondé sur la personnalité et/ou le

comportement professionnel qui privilégie des critères comme la fiabilité, l'expression orale et la compétence¹³⁰. En outre, le système actuellement utilisé par le Secrétariat ne prévoit pas la notation des directeurs et hauts fonctionnaires du Secrétariat (à partir de D-2).

136. L'Assemblée générale continue d'être très préoccupée par cette question. En avril 1993, elle a prié instamment le Secrétaire général "d'entreprendre sans retard un examen complet du système de notation des fonctionnaires", en consultation avec la CFPI, "de manière à en faire un système efficace qui permette d'évaluer correctement la qualité du travail des fonctionnaires et de renforcer leur sens des responsabilités". Elle l'a également prié de veiller à ce que les dispositions du Statut du personnel relatives à la cessation de service soient effectivement appliquées aux fonctionnaires dont le niveau, selon les rapports d'appréciation les concernant, laisse constamment à désirer¹³¹.

137. Le Groupe des Dix-huit a pour sa part souligné qu'il importait de guider le comportement des fonctionnaires en leur fournissant des directives claires, cohérentes et transparentes¹³², et le Secrétariat s'est efforcé d'élaborer un manuel plus simple et d'emploi plus facile¹³³. Les représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines ont cependant fait savoir qu'ils ne disposaient pas actuellement des ressources nécessaires pour achever cette tâche. Les inspecteurs estiment essentiel que les fonctionnaires reçoivent des directives claires et exhaustives si l'on veut pouvoir les tenir responsables de leur comportement professionnel. On se rappellera à cet égard qu'il existe un code de conduite du personnel, judicieux et utile, qui a été publié en 1954¹³⁴. Bien que publié à nouveau par le Secrétaire général en 1982 pour "aider les fonctionnaires dans leurs activités quotidiennes"¹³⁵, ce code n'a jamais été actualisé. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a publié récemment des directives relatives à l'égalité de traitement des hommes et des femmes, au harcèlement sexuel et aux mesures d'assistance en faveur des toxicomanes. Les inspecteurs estiment néanmoins qu'il est grand temps, 40 ans plus tard, de formuler des instructions complètes et actualisées sur le comportement professionnel des fonctionnaires. Ces directives devraient couvrir non seulement les questions mentionnées plus haut, mais aussi d'autres préoccupations actuelles, notamment :

- La discrimination fondée sur l'âge ou la race;
- La protection de la vie privée à l'ère de l'informatique; et
- La divulgation d'informations financières et les conflits d'intérêts.

138. L'efficacité du recrutement et de l'affectation des personnels administratif et d'encadrement commande toutes les autres questions relatives au personnel. L'Assemblée générale a réaffirmé au début de 1993 que, conformément à la Charte des Nations Unies, la considération dominante dans la nomination et les conditions d'emploi du personnel est "la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité", tout en tenant dûment compte de la nécessité de recruter le personnel sur une base géographique aussi large que possible¹³⁶. Un service de l'Organisation a d'ailleurs soumis aux inspecteurs, dans le cadre de ses commentaires sur l'étude du CCI, les observations ci-après :

"Il est crucial d'améliorer la gestion de l'Organisation... La préoccupation actuelle de l'Assemblée générale concernant l'obligation redditionnelle et le contrôle est parfaitement légitime, et pour répondre à cette préoccupation, il faut que le recrutement et l'affectation du personnel soient axés sur une juste combinaison de qualités intellectuelles et de compétences administratives."

V. EVALUATION RECAPITULATIVE DE LA SITUATION ACTUELLE EN
MATIERE D'OBLIGATION REDDITIONNELLE ET DE CONTROLE

139. Les critiques et préoccupations de plus en plus fréquentes visant les services et procédures du Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle sont l'expression évidente d'une "crise de confiance" des organes directeurs et des observateurs extérieurs, voire dans une certaine mesure, des administrateurs du Secrétariat. Cela fait des années que des plaintes sont élevées mais il n'y a jamais eu autant de critiques aussi directes provenant de tant de sources informées que maintenant. Le nouveau Bureau des inspections et investigations, créé en septembre 1993, constitue une mesure très positive, mais les efforts déployés par le Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle nécessitent encore l'adoption d'urgence de mesures correctives de grande ampleur.

140. En bref, les quatre principaux services de contrôle que regroupe à présent le nouveau Bureau se sont efforcés de surmonter les obstacles que constituaient des effectifs très insuffisants, le déploiement inadéquat des ressources et des mandats limités. Mais, bien qu'ils aient pendant une dizaine d'années déployé des efforts continus, ces services n'ont pu redresser la situation :

- Un renforcement de la vérification interne des comptes s'impose à nouveau d'urgence;
- L'évaluation interne est considérée comme un "enfant un peu maladif";
- L'organe de contrôle ne déverse qu'un flot de statistiques sans intérêt;
- Les efforts du Service consultatif de gestion sont loin de correspondre aux objectifs fixés.

141. Les autres mécanismes du Secrétariat en matière d'obligation redditionnelle, de contrôle et d'évaluation ne se portent guère mieux.

- Les inspections sur place ne touchent guère les services opérationnels;
- Les enquêtes sur les fraudes et les abus sont trop peu nombreuses et trop tardives;
- Les "sonnettes d'alarme" sont considérées comme des sources d'ennuis;
- Le fonctionnement des systèmes d'information est bloqué sur un grand projet;
- La discipline en matière de contrôle financier n'est pas respectée dans de nombreux domaines;

- La formation du personnel à la gestion va commencer : il est grand temps!
- Les possibilités d'améliorer la gestion ne sont que rarement exploitées;
- De nombreux autres "rapports d'évaluation" sont souvent dénués d'intérêt;
- Les consultants en gestion sont réservés à des activités internes;
- Les réorganisations ont été source de confusion en même temps que de rationalisation;
- Les outils de programmation requis n'ont pas été mis au point comme prévu;
- Il n'existe pas de mécanisme efficace de responsabilité personnelle.

142. Ces problèmes semblent avoir plusieurs causes. La première est le manque de cohérence. La principale recommandation du rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies, établi par le CCI en 1985 était que chaque organisme devait prendre des mesures tendant à intégrer le processus de développement de la gestion dans un système d'information adapté aux besoins et axé sur les résultats, dans la perspective d'un perfectionnement systématique et continu de la gestion¹³⁷.

143. Toutefois le programme relatif à la direction administrative et à la gestion du Secrétariat du plan à moyen terme pour la période 1992-1997 ne met en lumière que la vérification interne, sans procéder à un examen intégré de l'évaluation, du contrôle et de l'amélioration de la gestion et des perspectives de développement de la gestion¹³⁸. Les services de contrôle ont signalé qu'ils se consultaient officieusement et officiellement, dans toute la mesure du possible, pour la conduite de leurs travaux. Mais les opérations elles-mêmes démontrent clairement que ces services qui travaillent de façon partielle dans leur propre domaine restreint constituent un mécanisme "sub-optimal", qui non seulement comporte de nombreuses lacunes mais est aussi défaillant, faute d'une orientation directrice et d'une hiérarchisation des priorités en matière d'obligation redditionnelle et de contrôle.

144. Le deuxième grand problème est le manque de transparence et d'ouverture. Les informations sur les principaux organes de contrôle (à l'exception de la Division de la vérification interne des comptes) sont dispersées comme des aiguilles dans une meule de foin, dans l'ensemble du très long chapitre du budget-programme de l'ONU consacré à l'administration et à la gestion¹³⁹, et ces organes sont, en fait, essentiellement "invisibles" aux personnes de l'extérieur. L'absence quasi-totale de rapports à usage externe exacerbe bien évidemment cette méconnaissance des activités des différentes unités. La Division de vérification interne des comptes ne communique pas d'information à l'extérieur. Le Groupe central d'évaluation publie essentiellement un rapport détaillé par an et un rapport biennal d'évaluation de caractère très général. Quant au Groupe central de contrôle, il ne publie que des chiffres, et encore une fois tous les deux ans seulement.

145. Pendant un certain temps, le Secrétaire général a présenté des rapports très instructifs sur les projets d'amélioration de la gestion et les réalisations dans ce domaine du Service de gestion administrative à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et au CCQAB¹⁴⁰. Mais ces rapports ont cessé de paraître au cours des années 80 et le Service consultatif de gestion ne publie actuellement aucun rapport à usage externe. Parmi les autres procédures, les nouveaux rapports annuels sur les innovations technologiques constituent l'unique point positif, même si l'établissement de rapports périodiques à usage externe a fini par être recommandé dans quelques autres secteurs de la gestion également.

146. L'absence de moyens permettant d'évaluer l'efficacité du contrôle constitue un troisième problème grave. Le premier instrument de mesure est le "respect" des recommandations formulées par le service de contrôle et leur acceptation, leur rejet ou leur mise en attente. L'étape suivante est un suivi systématique pour déterminer si les recommandations acceptées ont été effectivement mises en oeuvre et quels résultats ont été obtenus. D'autres indicateurs utiles de l'efficacité sont les économies et les améliorations ou innovations importantes introduites dans les services¹⁴¹.

147. Les quatre organes de contrôle principaux ne disposent que de moyens limités pour évaluer leur efficacité et les appliquent avec un succès relatif. Le Groupe central de contrôle ne formule aucune recommandation alors que l'ancien Service de gestion administrative disposait d'un processus très actif et transparent de suivi¹⁴², le Service consultatif de gestion actuel n'a pas de données sur le suivi de ses travaux. Quant aux données recueillies par le Groupe central d'évaluation sur ses évaluations approfondies, elles indiquent que le CPC s'est contenté de prendre note d'environ la moitié de ses recommandations, mais qu'environ 77 % de celles que le Comité a approuvées sont considérées comme ayant été mises en oeuvre¹⁴³. Les statistiques de la Division de vérification interne des comptes indiquent qu'environ 72 % (4 896 sur 6 832) des recommandations qu'elle a formulées entre 1989 et 1992 ne sont plus en attente. Les statistiques partielles établies de 1990 jusqu'au milieu de 1993 indiquent que la Division avait également recommandé environ 54 millions de dollars d'économies, mais que seuls quelque 17 millions de dollars (soit 31 %) ont été effectivement économisés.

148. Le quatrième grand problème, mentionné ici de nouveau parce qu'il est aggravé par la fragmentation, l'absence de transparence et le manque de données sur l'application des recommandations signalées ci-dessus est celui de l'indépendance. Etant donné que tous les services et procédures relevaient du Département de l'administration et de la gestion, il n'existait pas de mécanismes régulateurs. En outre, le refus du Secrétariat d'avoir recours à des rapports "à chaud" parce qu'il estime ne pas pouvoir protéger ceux qui tirent la sonnette d'alarme a déjà été mentionné au chapitre IV.C. Le Secrétariat a également été contraint en 1989 de publier une instruction administrative annonçant que les menaces et les actes de violence dont certains fonctionnaires avaient été l'objet, dans l'exercice de leurs fonctions, en particulier des membres des divers organes consultatifs auprès du Secrétaire général, ne seraient pas tolérés à l'avenir¹⁴⁴. En outre, les inspecteurs savent que certains fonctionnaires des services de contrôle ont été menacés d'être transférés d'office dans des lieux d'affectation difficiles en raison de leurs activités de contrôle. Ces faits laissent entendre que la création et le

maintien d'un "contrôle indépendant" au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies n'est pas uniquement un débat conceptuel. En fait, l'indépendance est un élément fondamental du contrôle qui est tout au moins partiellement battu en brèche. Comme l'Assemblée générale l'a déclaré, cet élément doit être renforcé et soutenu d'urgence.

149. Mais on constate surtout que le Secrétariat et les organes intergouvernementaux de l'ONU semblent s'être enlisés dans une culture de la gestion qui voue à l'échec toute amélioration importante des systèmes de gestion et des mécanismes de contrôle. L'Assemblée générale exprime de graves préoccupations. Des rapports partiellement explicatifs sont établis par le Secrétariat. L'Assemblée réclame en général de nouvelles améliorations. L'attention décline progressivement jusqu'au début du cycle suivant d'appels à l'adoption de mesures urgentes.

150. Quand on fait observer que d'autres organisations internationales, et notamment les institutions spécialisées des Nations Unies, ont fait des progrès encourageants en ce qui concerne la mise au point de nouveaux systèmes et initiatives en matière de gestion, de contrôle et de responsabilité redditionnelle, certains hauts fonctionnaires du Secrétariat font souvent valoir, à titre d'excuse, que le Secrétariat est "spécial" et "différent" en raison de sa complexité structurelle, de la grande diversité de ses tâches et principalement des connotations politiques contraignantes qui marquent toutes ses activités. C'est pourquoi, affirment-ils, on ne saurait espérer que de saines pratiques de gestion appliquées ailleurs puissent être appliquées avec succès au Secrétariat.

151. Malheureusement, cet argument équivaut pratiquement à soutenir que le Secrétariat de l'ONU est "ingérable" ou que ses administrateurs sont incapables de surmonter les obstacles inévitables et d'assurer une gestion de bonne qualité. Et pourtant toutes les organisations publiques ont des opérations et des objectifs complexes et doivent opérer des choix parmi de multiples activités, et rassemblent de nombreux groupes d'intérêt et politiques rivaux. En outre, toutes ces organisations doivent avoir une gestion transparente et être tenues pleinement responsables du bon usage des fonds confiés à leur garde ainsi que de la qualité et de la bonne adaptation aux besoins des services qu'ils fournissent.

152. Comme le démontrent la création du nouveau Bureau des inspections et investigations et l'exposé qui figure dans le chapitre suivant, les réponses du type "spécial" et "différent" ou "routine continue" semblent désormais inacceptables pour les administrateurs du Secrétariat, pour les nombreuses personnes dont la vie dépend littéralement de la prestation effective de services par l'Organisation, et pour ceux qui lui fournissent des fonds importants en cette période de pénurie grave de ressources internationales. Les années passées se sont caractérisées par l'inertie et par des activités de contrôle "au rabais". Aujourd'hui, les Etats Membres et les hauts fonctionnaires de l'Organisation doivent prendre des mesures décisives pour établir des procédures de responsabilisation et de contrôle suffisamment rigoureuses pour assurer une auto-évaluation plus franche, des mesures correctives et des initiatives positives en matière de gestion dans l'ensemble du Secrétariat de l'ONU.

VI. AVANTAGES D'UN ORGANE DE CONTROLE UNIQUE

153. Les débats que la Cinquième Commission a tenus en octobre 1991 sur les questions budgétaires ont montré que les Etats Membres étaient aussi mécontents qu'en 1985 des procédures d'examen de l'exécution du budget appliquées par le Secrétariat (comme indiqué au début du chapitre III). Les représentants ont critiqué la méthodologie et la présentation du budget-programme, les techniques utilisées pour évaluer les charges de travail et l'absence de contrôle des programmes par les organes intergouvernementaux. Il leur a été répondu que le mode de présentation des rapports sur l'exécution des programmes n'était plus approprié. Diverses délégations ont également exprimé leur préoccupation devant l'inefficacité, la mauvaise gestion, le gaspillage et les pertes de fonds découverts par les commissaires aux comptes et demandé si les mécanismes de contrôle financier et de vérification interne pouvaient détecter les violations à un stade précoce¹⁴⁵.

154. Les deux années qui ont suivi ont été marquées par une aggravation des difficultés économiques à l'échelle mondiale, la perception marquée d'un changement chaotique et un sentiment général d'incertitude. De fortes pressions sont exercées sur tous les types d'organisations publiques afin qu'ils prouvent à leurs membres, à leurs clients et aux contribuables que leurs activités ne sont pas dépassées, inéconomiques et inefficaces mais qu'elles peuvent en fait être menées avec beaucoup plus de souplesse, de rigueur et d'efficacité. L'ONU a elle aussi perdu de sa crédibilité, d'où les demandes d'assurances d'une performance de haute qualité et d'une amélioration continue de la gestion.

155. Ces pressions et demandes générales ont été soulignées dans les récents rapports et délibérations de l'ONU.

a) Le Secrétaire général a dit à la Cinquième Commission, en novembre 1992, que, bien que les tâches de l'Organisation soient de plus en plus complexes, l'Organisation fonctionnait au ralenti. Il a demandé qu'un souffle neuf survienne par le biais d'une organisation cohérente, d'une décentralisation harmonieuse, d'une approche intégrée de toutes les questions interdépendantes en matière de gestion, de mesures visant à assurer que le personnel soit, à tous les niveaux, tenu responsable de son comportement professionnel, et par l'introduction de nouveaux modes de pensée et de nouvelles méthodes de travail¹⁴⁶;

b) Dans son rapport sur le financement de l'Organisation, publié au début de 1993, un groupe consultatif a souligné les nombreuses difficultés qui devaient être surmontées pour assurer le financement stable et prévisible de tous les programmes des Nations Unies fortement élargis. Il a indiqué que l'appui à un financement accru dépendrait de la perception selon laquelle les fonds étaient gérés avec économie et dépensés de manière efficace¹⁴⁷;

c) Les représentants du personnel ont rappelé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, en avril 1993, qu'il était normal d'hésiter à opérer des réformes, que celles-ci étaient coûteuses, qu'il fallait les maîtriser, qu'elles prenaient du temps et étaient un facteur de perturbation. Mais ils ont affirmé que le système des Nations Unies devait s'adapter pour être mieux à même de s'acquitter des nouvelles tâches qui l'attendaient et qu'en matière de gestion, de politique du personnel, de recrutement et de promotion,

il fallait instaurer la transparence et agir de façon rationnelle, équitable et non discriminatoire en se gardant de tout a priori politique¹⁴⁸;

d) Dans son rapport de 1992 sur le renforcement de la coopération opérationnelle avec les institutions financières multilatérales (recommandé aux autres organes directeurs et chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies par le CPC en mai 1993), le CCI a indiqué que les organismes des Nations Unies devaient concevoir leurs programmes opérationnels de manière beaucoup plus novatrice et souple afin de survivre dans un environnement international beaucoup plus compétitif. Parmi les facteurs clefs de l'amélioration de la coopération opérationnelle, on mentionnera : l'identification des domaines dans lesquels chaque organisation est la plus performante et la concentration des efforts sur ces domaines, le contrôle effectif de l'exécution et de la qualité par le biais de systèmes de surveillance et de suivi améliorés et par un examen périodique des résultats en vue du respect de l'obligation redditionnelle¹⁴⁹.

156. Le nouveau Bureau, créé en septembre 1993, est loin de régler comme par enchantement tous les problèmes financiers, administratifs, géographiques, d'effectifs et politiques auxquels sont confrontés les programmes des Nations Unies en cours. Mais les inspecteurs sont convaincus qu'un tel organe, qui combine initialement (en temps que minimum absolu) les fonctions et les ressources en personnel des quatre petits groupes de contrôle existants, fait directement rapport au Secrétaire général et poursuit un dialogue continu avec les organes directeurs (comme indiqué au chapitre suivant), peut offrir un certain nombre d'avantages très importants, comparé aux procédures de contrôle défectueuses appliquées dans le passé.

157. L'indépendance – pouvoir de planifier et d'effectuer des vérifications des comptes et des études, et de faire rapport à ce sujet, indépendamment de tout contrôle ou influence extérieure – est un élément essentiel d'un contrôle efficace. Le Groupe de contrôle unique, avec des garanties expresses d'indépendance et faisant directement rapport au Secrétaire général, jouirait d'une indépendance – réelle et perçue – considérable et par conséquent d'une grande crédibilité. Les petits groupes de contrôle de niveau inférieur, qui ont disparu en même temps que le Département de l'administration et de la gestion du Secrétariat, avaient une indépendance réduite car ils évaluaient le comportement professionnel des fonctionnaires de niveau supérieur, de même que celui des fonctionnaires auxquels ils faisaient rapport.

158. L'organe de contrôle unique devrait être beaucoup plus souple. Il ne devrait pas être lié par les techniques et mandats étroits, les chevauchements, les confusions et les rivalités non plus que par les contraintes financières qui entravaient l'action des unités précédentes. La nouvelle unité peut beaucoup plus facilement réorienter et combiner les ressources en personnel pour des affectations urgentes selon les circonstances, et ses fonctions seront aussi étendues à des domaines importants (notamment les inspections et investigations) que les unités précédentes n'abordaient pratiquement pas. Elle devra également accorder beaucoup plus d'attention au contrôle direct des opérations hors Siège que l'ancien système hautement centralisé.

159. Le nouveau groupe devrait assurer une transparence nettement accrue des opérations des Nations Unies. Alors que les unités antérieures ne faisaient

pratiquement jamais rapport aux organes directeurs, une tâche importante du nouveau groupe consisterait à publier chaque année un rapport public, récapitulant ses travaux, ses conclusions et ses vues sur les activités de gestion, les progrès réalisés et les problèmes rencontrés au Secrétariat.

160. La nouvelle unité devrait également veiller scrupuleusement à l'application de ses recommandations. Au lieu d'accepter de confiance que les anciennes unités obtenaient des mesures correctives et des améliorations importantes, le rapport annuel susmentionné devrait fournir périodiquement aux organes directeurs des informations précises sur le pourcentage d'application des recommandations du groupe, les économies réalisées, les initiatives importantes prises par les administrateurs de programmes, les activités louables menées au sein du Secrétariat et d'autres mesures de suivi.

161. Le professionnalisme pourrait être considérablement renforcé dans la nouvelle unité. Le recrutement, tel qu'il est actuellement pratiqué au sein du Secrétariat, semble souvent le fait du hasard, en fonction de la disponibilité, des contacts personnels et, aux postes de contrôle, d'une bonne connaissance de l'Organisation ou de l'"aptitude à rédiger". Dans un groupe de contrôle unique par contre, il serait possible, dans le cadre d'une procédure de recrutement unifiée, de rechercher les personnes les plus qualifiées et les plus expérimentées dans les domaines de la vérification des comptes, de l'évaluation et de l'investigation; d'adapter continuellement le recrutement en fonction des besoins; d'établir un programme de formation professionnelle continue beaucoup plus solide; et d'offrir des possibilités d'organisation des carrières beaucoup plus attrayantes.

162. Les économies d'échelle devraient également être importantes. Outre le fait que les méthodes de recrutement et de formation seraient unifiées, le nouveau groupe pourrait assurer une planification coordonnée de la charge de travail, des services professionnels en matière d'édition et de préparation des rapports, des services en matière de documentation et de bases de données et des capacités accrues pour les enquêtes spéciales sur le personnel, et surmonter les problèmes inévitables mais perturbateurs résultant des absences des fonctionnaires. Les analyses du CCI ont montré que les petits groupes de contrôle avaient de grandes difficultés à s'acquitter de ces tâches de manière systématique.

163. La nouvelle unité pourrait également assurer la visibilité et l'impulsion nécessaires à l'amélioration continue de la gestion au sein du Secrétariat de l'ONU. Le responsable du groupe serait non seulement l'un des principaux collaborateurs du Secrétaire général dans le domaine du renforcement de la gestion mais également un coordonnateur auquel les organes directeurs pourraient communiquer leurs préoccupations et leurs idées sur l'amélioration de la gestion des programmes. En outre, le nouveau groupe constituerait un point de contact beaucoup plus reconnaissable pour les organisations et initiatives en matière de gestion et de contrôle à l'échelle mondiale que les anciennes unités du Secrétariat qui étaient pratiquement invisibles.

164. Enfin, le nouveau groupe devrait pouvoir établir solidement le principe de la responsabilité redditionnelle au sein du Secrétariat de l'ONU, contribuant, par le biais de ses opérations d'examen, à surmonter les nombreuses déficiences dans ce domaine examinées aux chapitres précédents. En incorporant les aspects

susmentionnés et les modalités examinées au chapitre suivant, le nouveau groupe devrait ajouter aux efforts de programmation et de gestion de l'ONU un mécanisme systématique, dynamique, professionnel et transparent de contrôle, mesure souvent demandée dans le passé mais qui n'a jamais été appliquée.

VII. UN BUREAU DES NATIONS UNIES CHARGE DU CONTROLE ET DU RESPECT
DES PRINCIPES DE RESPONSABILITE : OPTIONS OFFERTES

165. Les chapitres précédents ont mis en lumière les faiblesses inhérentes aux structures actuelles en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et le contrôle. Les quatre unités s'occupant de la vérification des comptes, de l'évaluation, du contrôle et de la gestion souffrent de déficiences fonctionnelles internes, d'une fragmentation et d'une diffusion excessives des responsabilités. Il importe de réévaluer avec soin et de renforcer les autres procédures appliquées en matière de responsabilité et de contrôle, comme indiqué au chapitre IV. Les inspecteurs concluent que, dans une telle situation, la mise en place d'un groupe de contrôle unique est à la fois utile et nécessaire. On pourrait créer à cette fin un bureau des Nations Unies chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité.

166. Les inspecteurs reconnaissent que les modalités du fonctionnement et la structure d'une telle unité peuvent avoir un contenu hautement politique et susciter des divergences de vues légitimes. Par exemple, on peut faire valoir que la Charte des Nations Unies, en désignant le Secrétaire général "comme étant le 'plus haut fonctionnaire de l'Organisation'" (Art. 97), a clairement centré sur lui la responsabilité de l'Organisation vis-à-vis des Etats Membres. Dans le cadre d'une bonne gestion, le Secrétaire général exerce sa pleine autorité sur toute chose dont il est tenu responsable. Le contrôle du fonctionnement des personnels et de la mise en oeuvre des programmes et activités dont il assume la responsabilité administrative sont donc des questions dont il est seul comptable envers les Etats Membres. La sélection rigoureuse et le maintien au service de l'ONU de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité (Art. 101 de la Charte, par. 3) sont évidemment d'une importance capitale dans l'exercice de cette lourde responsabilité.

167. En revanche, le bilan de la gestion de l'Organisation par son plus haut fonctionnaire et son personnel (comme résumé aux chapitres précédents) n'inspire guère confiance dans les capacités administratives du type de personne que les Etats Membres s'obstinent à choisir comme Secrétaire général. Il est vrai que le Secrétaire général en exercice s'est engagé à introduire des réformes et à assurer une bonne gestion. Mais il n'est pas certain que les futurs Secrétaires généraux seront du même avis et il est très probable qu'ils ne le seront pas, tant que les critères politiques l'emporteront sur la compétence administrative dans le processus de sélection.

168. Ces deux modes de raisonnement apportent des arguments en faveur de la création d'une telle unité administrative. Le premier fonctionnerait conformément aux préceptes de responsabilité énoncés dans la Charte et le second dans des conditions de plus grande indépendance.

169. Du fait que chacun de ces deux raisonnements est pleinement fondé, il n'y a sans doute pas de bonne réponse. Les inspecteurs ont décidé de présenter des recommandations facultatives. Ces options serviraient de paramètres, de cadre

d'action. Ils proposent donc que l'encadrement, la présentation de rapports, les effectifs, le financement et autres questions se rapportant au nouveau Bureau soient déterminées par l'une ou l'autre série d'options ou par une combinaison d'éléments des deux.

170. Mandat du Bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité

Les inspecteurs recommandent que le Bureau ait pour mandat d'inspecter, d'examiner, d'évaluer, de contribuer à améliorer tous les programmes, activités et pratiques de l'ONU en matière de personnel dont le Secrétaire général assume la responsabilité administrative et d'en vérifier les comptes. Ainsi, cette nouvelle unité exercerait à la fois un contrôle sur les comportements et les programmes. Selon l'option I, le Secrétaire général établirait le mandat du Bureau qu'il soumettrait à l'Assemblée générale. Selon l'option II, les propositions du Secrétaire général seraient soumises à l'Assemblée qui déciderait en dernier ressort de les approuver ou de les modifier.

171. Classe du poste du Chef du Bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité

Option I : Le Chef du Bureau aurait rang de Sous-Secrétaire général et relèverait directement du Secrétaire général. Il devrait avoir un accès direct au Secrétaire général et disposer du plus haut degré d'indépendance, n'acceptant de recevoir d'instructions que de lui.

Option II : La même que l'option I, sauf que le titulaire aurait le rang de Secrétaire général adjoint, afin que l'accès à l'information ne soit pas entravé par des considérations d'ordre hiérarchique et que l'attention du titulaire ne soit pas détournée par d'éventuelles possibilités de promotion.

172. Nomination du Chef du Bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilité

Option I : Le Chef du Bureau doit être choisi et nommé par le Secrétaire général, en consultation avec les Etats Membres. Le candidat retenu doit être hautement qualifié et avoir une bonne connaissance de l'ONU; il est nommé pour une durée déterminée (cinq ans), renouvelable une fois. Le CCQAB et le CPC, en raison de leurs compétences et de leurs mandats respectifs, pourraient conseiller le Secrétaire général sur la sélection. Le Secrétaire général ne peut licencier le titulaire qu'après consultation approfondie avec les Etats Membres.

Option II : Le Chef du Bureau serait choisi par le Secrétaire général sur une liste courte de candidats proposés par l'Organisation internationale, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques¹⁵⁰ et engagé pour une période de cinq ans renouvelable une fois. La résiliation du contrat peut intervenir à la suite du retrait par l'Assemblée générale des crédits alloués pour le poste ou par accord entre l'Assemblée et le Secrétaire général.

173. Responsabilités en matière d'établissement de rapports

Option I : Le rapport annuel que le Bureau présenterait à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Secrétaire général devrait récapituler les activités entreprises : conclusions, recommandations, degré d'application des recommandations et raisons motivant la non-application. Le rapport devrait être communiqué, selon qu'il conviendrait, par le biais du CCQAB ou du CPC. On pourrait également envisager des rapports spéciaux séparés à l'Assemblée générale. Le Secrétaire général pourrait évidemment formuler des observations sur ces questions dans un rapport distinct.

Option II : Comme ci-dessus, sauf que le rapport annuel et les rapports spéciaux séparés devraient être communiqués directement à l'Assemblée générale par le biais du CCQAB et du CPC et non par l'intermédiaire du Secrétaire général.

174. Effectifs

Option I : Les effectifs du personnel du Bureau seraient constitués par absorption du personnel existant de la Division de vérification interne des comptes, du Groupe central d'évaluation, du Groupe central de contrôle et du Service consultatif de gestion. Le recrutement et les promotions seraient conformes au Règlement du personnel et au Statut du personnel. Les fonctionnaires seraient membres du Secrétariat de l'ONU. Le chef du Bureau devrait exiger que le personnel soit hautement compétent et qualifié pour les divers besoins et fonctions du Bureau.

Option II : Le Chef du Bureau devrait être habilité par le Secrétaire général à déterminer la composition du Bureau, y compris la combinaison optimum de comptables, vérificateurs des comptes, évaluateurs, enquêteurs, juristes et spécialistes de la gestion, du personnel, des finances, de l'administration et de l'information. Il devrait être également habilité à recruter, promouvoir, réprimander et licencier des membres de son personnel dans le cadre de règles clairement définies. En tant que mesure intérimaire, le personnel du Bureau pourrait travailler dans le cadre du Règlement du personnel et du Statut du personnel mais son chef devrait être chargé par l'Assemblée générale d'établir, pour examen, avant le prochain exercice biennal, des dispositions réglementaires pour un service de contrôle séparé du Secrétariat. Dès le départ toutefois, le chef du Bureau devrait être habilité à recruter du personnel sans restriction, dans les limites des pouvoirs budgétaires du Bureau. Le chef du Bureau devrait donc être expressément autorisé à sélectionner du personnel et des postes de la Division de vérification interne des comptes, du Groupe central d'évaluation, du Groupe central de contrôle et du Service consultatif de gestion, en fonction des compétences et capacités dont il estime avoir besoin. Le reste du personnel de ces unités devrait être absorbé dans le Secrétariat de l'ONU.

175. Financement

Option I : Le Bureau devrait être financé suivant le processus budgétaire normal de l'ONU.

Option II : Bien que le Bureau puisse accepter les contributions volontaires en matière de fonds et d'experts, il devrait être principalement financé par prélèvement sur le budget de l'ONU et les fonds extrabudgétaires d'un

pourcentage fixe des ressources financières disponibles pour les activités que le Bureau est chargé de contrôler. Les inspecteurs pensent qu'un pourcentage réaliste, fondé sur les coefficients utilisés par les organes de contrôle relativement efficaces se chiffrerait à au moins 1 %. Cela entraînerait une augmentation importante du personnel de contrôle, comme indiqué au chapitre III.E. Toutefois, si le Bureau s'acquitte avec efficacité de ses fonctions, les réductions budgétaires à la base de ses ressources seront nettement inférieures aux économies que le bureau permettra de réaliser et aux avantages qu'il produira.

176. Rapports avec les mécanismes extérieurs de contrôle

Dans les deux cas, le chef du Bureau devrait assurer la liaison entre le Secrétariat et les organismes extérieurs de contrôle (CCQAB, CPC, Comité des commissaires aux comptes et CCI) pour garantir la complémentarité des rôles et des fonctions, et renforcer la coopération et la coordination. L'Assemblée générale, le CPC, le CCQAB et le Secrétaire général peuvent demander aux organes de vérification externe des comptes et d'inspection (comme le Comité des commissaires aux comptes et le CCI) d'effectuer certaines inspections et des investigations pour lesquelles les mécanismes internes ne sont pas appropriés. Même un organe de contrôle comme le Bureau chargé du contrôle et du respect des principes de responsabilités devrait lui-même être soumis à une surveillance et à un contrôle par des organes extérieurs devant rendre compte aux Etats Membres. La question sera examinée dans le cadre de l'étude plus vaste dont le présent rapport intérimaire fait partie, mais il conviendra de noter que les organes extérieurs de contrôle pourraient assumer cette responsabilité.

VIII. POSTFACE

177. Le 24 août 1993, alors que les inspecteurs se rendaient à New York pour un débat sur leur projet de rapport concernant la responsabilité et le contrôle, qu'ils avaient transmis aux responsables du Secrétariat, le Secrétaire général a annoncé la nomination à compter du 1er septembre d'un sous-secrétaire général aux inspections et aux investigations. Ce dernier doit diriger un bureau indépendant qui regroupera les diverses unités s'occupant de la vérification des comptes, des services consultatifs de gestion, de l'évaluation et du contrôle.

178. Les inspecteurs se sont félicités de cette décision importante. Tout d'abord elle confirmait leur foi dans l'attachement aux réformes et à une bonne gestion maintes fois exprimé par le Secrétaire général. Ensuite, le choix d'une personne dont les qualifications professionnelles sont irréprochables et qui a une profonde connaissance de l'ONU soulignait l'importance décisive de la compétence et d'une bonne connaissance de l'ONU au poste clef de contrôle et de surveillance du respect des principes de responsabilité. Et enfin, cette décision confirmait implicitement les principales conclusions de la présente étude.

179. Toutefois, les inspecteurs sont préoccupés par plusieurs points. Bien que le regroupement des principales unités internes de contrôle (Division de vérification interne des comptes, Groupe central d'évaluation, Groupe central de contrôle et Service consultatif de gestion) soient une première mesure nécessaire qui entraînera d'importantes économies d'échelle et permettra d'améliorer la coordination et la gestion, elle n'est évidemment pas suffisante.

Elle n'est pas suffisante quantitativement parce que, d'après les comparaisons, le nouveau bureau devrait comprendre entre 200 à 800 fonctionnaires au total, au lieu des 90 initialement prévus. Elle n'est pas suffisante qualitativement car les différentes compétences dont hérite le nouveau sous-secrétaire général sont clairement insuffisantes pour la tâche à exécuter. Où sont par exemple les juristes, les enquêteurs qualifiés ou les spécialistes dans les dernières mesures prises concernant les systèmes d'information, l'analyse de gestion, la gestion des ressources humaines ou les systèmes de contrôle financier? Le sous-secrétaire général doit avoir accès à ces compétences et à toutes autres compétences nécessaires pour s'acquitter de cette tâche – soit par le biais des capacités internes soit en faisant appel à un soutien extérieur.

180. Un autre sujet de préoccupation est l'accent mis sur la découverte des gaspillages, des fraudes et de la corruption implicite dans le titre de "Sous-Secrétaire général aux inspections et aux investigations". Il est vrai que la capacité de traiter ces questions est essentielle, tant pour la promotion d'un climat de probité au sein du Secrétariat que pour les économies financières en jeu. Mais des économies beaucoup plus importantes peuvent être réalisées par une amélioration de la gestion des programmes et des activités qui produira les résultats que les Etats Membres sont en droit d'attendre. Il est donc indispensable que le nouveau bureau s'efforce dans toute la mesure du possible d'aider le Secrétaire général à créer et à maintenir un climat de gestion dynamique dans l'ensemble du Secrétariat.

181. Au-delà du présent rapport intérimaire, les inspecteurs envisagent d'examiner ces questions, de même que le fonctionnement du bureau nouvellement créé, dans le contexte de leur rapport global sur le contrôle et la responsabilité au sein du système des Nations Unies qui sera publié l'an prochain.

Notes

Chapitre I

¹ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", décision 47/454 de l'Assemblée générale du 23 décembre 1992.

² "Planification des programmes", résolution 47/214 de l'Assemblée générale (cinquième partie "Questions diverses") du 23 décembre 1992.

³ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution 47/211 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1992.

⁴ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale, en date du 30 avril 1993.

⁵ "Tuesday highlights", United Nations Daily Highlights, New York, DP/1463 du 24 août 1993.

⁶ Une analyse approfondie des questions de responsabilité dans les organisations publiques et dans 15 pays, figure dans l'ouvrage de Jabbara,

Joseph G. et Dwivedi, O. P. (resp. publ.), Public service accountability: A comparative perspective. Kumarian Press, West Hartford, Connecticut (Etats-Unis), 1989.

Chapitre II

⁷ Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, vol. II, chap. 33 (Administration et gestion), Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 6 (A/46/6/Rev.1), p. 102 et 103; Division de vérification interne des comptes, Manuel d'organisation, ST/SGB/Organization, sect. P(V), Rev.1, du 18 décembre 1981.

⁸ Voir le rapport du Secrétaire général intitulé "L'évaluation des programmes des Nations Unies : analyse générale; comment rendre l'opération plus utile" (document A/47/116 du 3 avril 1992, tableau 4). On trouvera ci-après la liste de ces services avec indication des postes d'administrateur mis à leur disposition :

- Département de la coopération technique pour le développement [désormais restructuré] : 2;
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) : 3;
- Centre du commerce international (CNUCED/GATT) : 1;
- Programme des Nations Unies pour l'environnement : 2;
- Centre des Nations Unies pour les établissements humains : 1;
- Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues : 3;
- Commission économique pour l'Afrique : 1;
- Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale : 2;
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés : 3;
- Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient : 3;
- Département de l'information : 3.

⁹ "Evaluation interne dans les organismes des Nations Unies", JIU/REP/85/10 et A/41/201 du 7 mars 1986 et A/41/409 du 11 juin 1986; "Evaluation interne dans les organismes des Nations Unies", JIU/REP/81/5 et A/36/181 du 15 avril 1981 et A/36/479 du 6 octobre 1981.

¹⁰ "Création d'un groupe central d'évaluation", circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/211 du 20 mars 1985.

¹¹ Projet de budget-programme, op. cit., chap. 33, p. 46 et 47.

¹² "Création d'un groupe central de contrôle", circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/196/Rev.1 du 20 mars 1985.

¹³ "Service de gestion administrative", ST/SGB/Organization, sect. P (IV)/Amend.1, du 29 mars 1977 et Projet de budget-programme, op. cit., chap. 33, p. 47.

Chapitre III

¹⁴ Comptes rendus analytiques des séances de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale (A/C.5/40/SR.22, du 6 novembre 1985, par. 3 à 5, 7, 15, 20 et 22; et A/C.5/40/SR.23 du 6 novembre 1985, par. 12 et 13, 38 et 48).

¹⁵ Déclaration à la Cinquième Commission, 12 novembre 1985, par. 9, 11, 14 et 18.

¹⁶ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", JIU/REP/88/1 et A/43/124 du 4 février 1988, A/43/124/Add.1 du 27 mai 1988, et A/44/233 du 25 avril 1989.

¹⁷ "Département de l'administration et de la gestion (Division de vérification intérieure des comptes) (...) : montants estimatifs révisés", A/C.5/40/61 du 26 novembre 1985, par. 1 à 9.

¹⁸ Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément No 49 (A/41/49), recommandation 39; "Rapport analytique du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale", A/45/226 du 27 avril 1990, par. 165 à 168.

¹⁹ "Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies : vers la transparence de la présentation, de la gestion et des rapports", JIU/REP/90/3 et A/45/797 du 29 novembre 1990.

²⁰ Rapports financiers et états financiers vérifiés, et rapport du Comité des commissaires aux comptes, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 5 (A/47/5), par. 291 à 296.

²¹ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution 47/211 de l'Assemblée générale, op. cit.

²² "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", A/43/124, op. cit., annexe I, par. 11 à 17.

²³ "L'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies", chap. I, JIU/REP/81/5 et A/36/181; "Deuxième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies", JIU/REP/81/6 et A/36/182, tous deux du 15 avril 1981, et A/36/479 du 6 octobre 1981.

²⁴ "Planification des programmes", résolution 36/228 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1981.

²⁵ "Renforcement de la capacité des systèmes et des services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies", A/38/133 du 22 avril 1983; A/C.5/39/45 du 19 novembre 1984.

²⁶ "Planification des programmes et coordination dans le système des Nations Unies", résolution 38/227 A III de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1983.

²⁷ "L'évaluation des programmes des Nations Unies", A/47/116, op. cit., par. 26 à 33.

²⁸ Ibid., par. 10 et 11, et 43 à 45.

²⁹ "Etablissement de rapports sur l'exécution et le résultat des programmes de l'Organisation des Nations Unies", A/43/124, op. cit., par. 122 à 128, 129 à 135, et 143 à 152.

³⁰ "Evaluation des programmes des Nations Unies", A/47/116, op. cit. par. 34 à 42 et 58 et 59.

³¹ "Contrôle, évaluation et information de gestion", A/44/233 du 25 avril 1989, par. 23.

³² "Corps commun d'inspection", décision 46/446 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1991, par. e).

³³ Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa trente-deuxième session, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 16, (A/47/16), par. 180 à 183.

³⁴ "Speakers stress need for improved evaluation methods in examination of programmes", session de fond de 1992 du Conseil économique et social, 11e séance, document ECOSOC/5353 du 30 juin 1992, p. 1 et 7.

³⁵ "Planification des programmes", résolution 47/214 (Sect. III) de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992.

³⁶ "Rapport sur la programmation et l'évaluation de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/78/1 et A/33/226/Add.1 du 1er septembre 1978 et A/33/226/Add.2 du 24 octobre 1978.

³⁷ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies", A/43/124, op. cit. par. 107 à 110 et 153 à 155.

³⁸ Ibid., chap I (Résumé des conclusions et des recommandations).

³⁹ "Planification des programmes", résolution 43/219 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1988; "Contrôle, évaluation et information de gestion", A/44/233 du 25 avril 1989.

⁴⁰ "Application des recommandations du Corps commun d'inspection : rapport du Secrétaire général", A/46/219 du 27 juin 1991, par. 5.

⁴¹ "Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1988-1989 : rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires", A/45/617 du 12 octobre 1990.

⁴² "Méthodes adoptées pour contrôler l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies et en rendre compte", A/46/173 du 14 mai 1991.

⁴³ Rapport du Comité du programme et de la coordination sur les travaux de sa trente-deuxième session, documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément No 16, A/47/16 (partie I), par. 33 à 44.

⁴⁴ "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique", résolution 31/94 C de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1976; "Programme d'amélioration de la gestion au Secrétariat", circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/155 du 6 avril 1977.

⁴⁵ Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, A/41/49, op. cit., par. 42 à 44; "Rapport analytique du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale", A/45/226, op. cit., par. 132.

⁴⁶ "Les services de gestion aux Nations Unies", JIU/REP/81/3 et A/36/296 du 5 juin 1981 et A/36/296/Add.1 du 12 novembre 1981.

⁴⁷ "Rapport sur l'évolution du Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/91/4 et A/436/327 du 29 juillet 1991 et A/46/327/Add.1 du 26 novembre 1991.

⁴⁸ "Rapport sur l'évolution du Service consultatif de gestion de l'Organisation des Nations Unies : Observations du Secrétaire général", A/46/327/Add.1 du 26 novembre 1991.

⁴⁹ "Organizational mandates and structure of United Nations internal audit services: Twenty-fourth meeting of representatives of internal audit services of the United Nations organizations", BIRD/PNUD, mai 1993, Washington.

⁵⁰ Light, Paul C., Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, chap. 10, "Measuring the impact of IGs", Brookings Institution/Governance Institute, Washington, 1993, p. 203 à 223.

⁵¹ Rapport du Comité chargé d'examiner et de définir le rôle de la vérification interne des comptes dans les organismes des Nations Unies, dixième réunion interorganisations des représentants des services de vérification interne, septembre 1977, par. 7 à 18.

⁵² Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, II, "Indépendance" et I.3 "Contrôle interne et externe", INTOSAI, Vienne.

⁵³ Auditing standards, Comité des normes de vérification de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, juin 1992, chap. II, par. 53 à 81.

⁵⁴ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution 47/211, op. cit., par. 14 et 19.

⁵⁵ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion", A/43/124, op. cit., par. 177.

⁵⁶ "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion", JIU/REP/85/2 et A/40/410 du 9 juillet 1985, par. 155 à 177.

Chapitre IV

⁵⁷ "Rapport du groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", A/41/49, op. cit.; par. 28 à 34.

⁵⁸ Clarke, Michael, Ed. Corruption: Causes, consequences and control, Londres, Frances Pinter, 1983.

Gould, David J., et Amaro-Reyes, Jose A., The effects of corruption on administrative performances: Illustrations from developing countries, World Bank Staff Working Paper Number 580, Management and Development Series Number 7, Banque mondiale, Washington, 1983,

Klitguard, Robert, Controlling corruption, Berkeley, Etats-Unis, University of California Press, 1988,

McKinney, Jerome B., et Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Philadelphia, Pa., USA: Institute for the Study of Human Issues, 1987,

Péan, Pierre, L'argent noir : Corruption et sous-développement, Paris, Fayard, 1988,

Fichter, William L. et al., Eds., Combating corruption: Encouraging ethics: A source book for public service ethics, American Society for Public Administration, Washington, 1990, et

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: A study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

⁵⁹ "Criminalité et abus de pouvoir : délits et délinquance au-dessus de la loi?", document de travail établi par le Secrétariat, sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Caracas (Venezuela), A/CONF.87/6, 22 juillet 1980, et

"Prévention du crime et justice pénale dans le contexte du développement : réalités et perspectives de la coopération internationale; mesures pratiques contre la corruption : manuel préparé par le Secrétariat", huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), A/CONF.144/8, 29 mai 1990.

⁶⁰ "Rapports financiers...", op. cit., préambule et par. 23.

⁶¹ "Rapport financier et états financiers vérifiés et rapport du Comité des commissaires aux comptes", documents officiels, Supplément No 5, A/43/5, de 1988, par. 340 à 353; A/45/5, 1990, par. 197 à 204; et A/47/5, 1992, par. 355 à 368.

⁶² Ibid.; par. 13.

⁶³ Ces rapports sont notamment les suivants : "Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/86/8, document A/41/640 du 23 septembre 1986,

"Administration de la justice au Secrétariat : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/43/25 du 28 octobre 1988, et

"Administration de la justice au Secrétariat : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/44/9 du 20 octobre 1989.

⁶⁴ "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reports", Secretariat News, 31 août 1987, p. 5.

⁶⁵ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226 de l'Assemblée générale en date du 30 avril 1993, 2e partie.

⁶⁶ Caiden, Gerald, Ed., International handbook of the ombudsman, vol. 1, Evolution and present function, vol. 2, Country surveys, Greenwood Press, Westport, Conn./Etats-Unis, 1983.

⁶⁷ "Possibilité d'instituer la charge de médiateur à l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/40/38 du 5 novembre 1985, et

"Création de la charge de médiateur au Secrétariat et rationalisation des procédures de recours : Rapport du Secrétaire général", document A/C.5/41/14 du 3 novembre 1986.

⁶⁸ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution 45/235 de l'Assemblée générale, du 21 décembre 1990, par. 13 b).

⁶⁹ "Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes", résolution 46/183 de l'Assemblée générale, du 20 décembre 1991, par. 17 b).

⁷⁰ "Mesures visant à faciliter la communication, par les fonctionnaires, d'informations concernant les cas de mauvais usage des ressources de l'Organisation; contrôles internes relatifs au versement des indemnités et prestations; recouvrement du trop-perçu au titre du remboursement de l'impôt sur le revenu : rapport du Secrétaire général", document A/47/510 du 8 octobre 1992.

⁷¹ "Prévention du crime et justice pénale ... mesures pratiques contre la corruption", op. cit., par. 36 à 38.

⁷² "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion", JIU/REP/85/2 et document A/40/410 du 9 juillet 1985, add.1 du 30 juillet 1986, et A/41/686 du 8 octobre 1986, chap. IX.

⁷³ "Création d'un comité des innovations techniques", document ST/SGB/219 du 4 juin 1986 et additifs.

⁷⁴ "Evaluation approfondie du programme relatif au traitement électronique de l'information et aux systèmes d'information : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1987/11 du 7 avril 1987.

⁷⁵ "Mise en place d'un système intégré de gestion : prévisions révisées au chapitre 28 : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/43/24 du 3 novembre 1988, par. 5 à 8.

⁷⁶ "Projet de système intégré de gestion : quatrième rapport intérimaire du Secrétaire général", document A/C.5/47/27 du 27 octobre 1992.

⁷⁷ "Les problèmes et les coûts du stockage dans les organismes des Nations Unies", JIU/REP/86/9 et document A/41/806 et Corr.1 du 7 novembre 1986.

⁷⁸ "Les problèmes et les coûts du stockage dans les organismes des Nations Unies" (additif), JIU/REP/87/6 et document A/42/724 et Corr.1 du 10 novembre 1987.

⁷⁹ "Du projet pilote de disques optiques à l'Office des Nations Unies à Genève à un système à disques optiques pour l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/89/11 et document A/44/684 du 25 octobre 1989 et Add.1 du 20 novembre 1989.

⁸⁰ "Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991", résolution 44/201 B de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1989.

⁸¹ Rapport du Corps commun d'inspection, Documents officiels : quarante-sixième session, Supplément No 34 (A/46/34), 1991, par. 45.

⁸² "Application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale", résolution 44/200 C de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1989.

⁸³ "Bilan des innovations techniques à l'Organisation des Nations Unies : deuxième rapport annuel du Secrétaire général", document A/C.5/47/18 du 9 octobre 1992.

⁸⁴ "Rapports financiers...", op. cit., résolutions de l'Assemblée générale, 45/235, par. 10 à 22; 46/183, par. 3 à 20; et 47/211, préambule et par. 6 à 23.

⁸⁵ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats de programmes de l'Organisation des Nations Unies...", A/43/124, Add.1 et A/44/233, op. cit.

⁸⁶ "Rapports financiers...", op. cit., résolutions de l'Assemblée générale 45/235, par. 20 et 47/211, par. 12.

⁸⁷ "Allotments for 1993", mémorandum interne du Contrôleur aux chefs de départements et bureaux, 5 février 1993.

⁸⁸ "Question du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies", 16e rapport du CCQAB, document A/33/7, Add.15 du 22 novembre 1978, par. 2 à 8, et

"Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation", document A/41/1 de 1986, p. 7.

⁸⁹ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats...", A/43/124, op. cit., par. 99 à 103 et 146 à 148.

⁹⁰ "Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies...", A/45/797, op. cit., par. 95 à 102.

⁹¹ "Report of the seventeenth session of the sub-committee on staff training", Comité consultatif pour les questions administratives (Questions relatives au personnel et questions administratives générales), ACC/1993/PER/R/15 du 2 juin 1993, par. 8 à 14.

⁹² "Programme de formation au Secrétariat : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/47/9 du 8 octobre 1992, par. 1 à 8.

⁹³ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226, op. cit., partie I.B, par. 1, 4 et 5.

⁹⁴ "Programme de formation au Secrétariat", A/C.5/47/9, op. cit., par. 5.

⁹⁵ "Programme d'amélioration de la gestion : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/39/83 du 10 décembre 1984, et

"Status report on the Staff Incentive Programme", 3 mars 1992.

⁹⁶ "Ideas for change can come from staff, too : Project emphasizes employees", Secretariat News, avril 1993, p. 15.

⁹⁷ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226, op. cit., partie I.B, par. 13.

⁹⁸ "Programme d'amélioration de la gestion", A/C.5/39/83, op. cit.,

⁹⁹ Rapport du CPC..., Supplément No 38 (A/39/38), par. 363,

Rapport du CPC..., A/47/16 (première partie), op. cit., par. 183, et

"Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/43/124, op. cit., par. 128 et 181 à 183.

¹⁰⁰ "Les rapports au Conseil économique et social", JIU/REP/84/7 et document A/39/281 du 31 mai 1984 et Add.1, par. 20 à 23, 26, 44 à 48 et 57 à 68.

¹⁰¹ Les rapports au Conseil économique et social "Observations du Secrétaire général", document A/39/281, Add.2, du 6 juillet 1984, par. 20.

¹⁰² "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/33/124, op. cit., par. 185.

¹⁰³ "Mise en place d'un système intégré de gestion...", document A/C.5/43/24, op. cit., pp. 18 et 19.

¹⁰⁴ Rapport du Corps commun d'inspection, Documents officiels de la quarante-sixième session, Supplément No 34 (A/46/34), deuxième partie, par. 26.

¹⁰⁵ "Les rapports au Conseil économique et social", document A/39/281, op. cit.

¹⁰⁶ "Les rapports au Conseil économique et social : Observations complémentaires du Secrétaire général", document A/40/284 du 10 mai 1985, par. 7 et 8.

¹⁰⁷ "Rapport final du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213", document A/44/222 du 26 avril 1989,

"Application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale", résolution 44/200 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1989, et

"Rapport analytique du Secrétaire général...", A/45/226, op. cit.

¹⁰⁸ Ibid., par. 64.

¹⁰⁹ "Au revoir à M. Pérez de Cuéllar : "Une décennie des plus fécondes à l'ONU" et "Des propositions de réforme circulent lors de la quarante-sixième session : l'ONU face à une situation financière "dangereusement précaire", Chronique ONU, mars 1992, p. 6 à 10.

¹¹⁰ "Prévisions révisées demandées par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/212", Rapport du Secrétaire général, document A/C.5/47/88 du 4 mars 1993.

¹¹¹ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies et budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993", résolution 47/212 B du 20 mai 1993 de l'Assemblée générale, sect. III, par. 3.

¹¹² Ibid., par. 7 et 9.

¹¹³ "Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation", Circulaire du Secrétaire général, ST/SGB/PPBME Rules/1(1987), art. III.

¹¹⁴ "Planification des programmes", A/45/617, op. cit.

¹¹⁵ "Nouvelle approche possible de planification des programmes", Rapport du Secrétaire général, document A/48/277 du 28 juillet 1993, par. 8 f), 33 et annexe.

¹¹⁶ "L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies", JIU/REP/89/9, document A/45/130 du 21 février 1990 et Add.1 du 14 mai 1990, vol. I, par. 16.

¹¹⁷ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/43/124, op. cit., par. 106.

¹¹⁸ Ibid., par. 86 à 98, et "Résumé", par. 9.

¹¹⁹ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion : Note du Secrétaire général", document A/43/124/Add.1 du 27 mai 1988, par. 14.

¹²⁰ "Rapport sur les systèmes de mesure des coûts dans les organisations de la famille des Nations Unies et sur la possibilité de leur développement vers des systèmes de mesures des coûts et de rendement intégrés dans des systèmes complets de gestion", JIU/REP/74/7, de novembre 1974,

"Rapport sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies", op. cit., A/33/226,

"Rapport sur les méthodes de détermination des besoins en personnel", JIU/REP/81/1, document A/36/168 du 8 avril 1981 et Add.1 du 21 septembre 1981, et

"Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/43/124, op. cit., par. 99 à 106.

¹²¹ "Rapport d'évaluation concernant la traduction dans les organismes des Nations Unies", JIU/REP/80/7, Document A/35/294 du 10 juillet 1980 et Add.1 du 21 novembre 1980.

¹²² "Normes de production applicables à diverses catégories de personnel des services de conférence...", Rapport du Secrétariat, document A/C.5/45/1 du 3 mars 1990.

¹²³ "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes...", A/43/124, op. cit., par. 112 à 120 et 167 à 169.

¹²⁴ "Application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale : rapport intérimaire et prévisions révisées pour l'exercice biennal 1988-1989", résolution 43/213 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1988, par. 13 a), et

"Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 45/254 de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1990 par. 13.

¹²⁵ "Application des techniques d'analyse du volume de travail à l'Organisation des Nations Unies : Note du Secrétariat", document A/C.5/46/CRP.1 du 27 septembre 1991.

¹²⁶ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier...", résolution 47/212 B, op. cit., par. 1 et 2.

¹²⁷ "Notation des fonctionnaires et reconnaissance du mérite", Note du secrétariat de la Commission de la fonction publique internationale, document ICSC/37/R.15 et Add.1 du 2 mars 1993.

¹²⁸ Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux..., op. cit., recommandation 50.

¹²⁹ "Rapport analytique du Secrétaire général...", A/45/226, op. cit., par. 188.

¹³⁰ "Notation des fonctionnaires et reconnaissance du mérite...", ICSC/37/R.15, op. cit., par. 22.

¹³¹ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226, op. cit., partie I.B., par. 3 et 7.

¹³² Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux..., op. cit., recommandation 42.

¹³³ "Rapport analytique...", A/45/226, op. cit., par. 172 à 174.

¹³⁴ "Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux (1954)", Comité consultatif de la fonction publique internationale, COORD/CIVIL SERVICE/5, édition de 1965.

¹³⁵ "Normes de conduite", Secrétariat de l'ONU, ST/IC/82/13 du 26 février 1982.

¹³⁶ "Questions relatives au personnel", résolution 47/226, op. cit., partie I.A., premier alinéa du préambule.

Chapitre V

¹³⁷ "Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies : intégration et utilisation", JIU/REP/85/11, documents A/41/202 du 7 mars 1986 et A/41/304 du 21 avril 1986, par. 161 et recommandation I.

¹³⁸ Grand programme : services administratifs : Programme 40 : direction administrative et gestion, Plan à moyen terme pour la période 1992-1997, vol. II, Documents officiels : quarante-cinquième session, Supplément No 6 (A/45/6/Rev.1), ONU.

¹³⁹ "Chapitre 33 : Administration et gestion", Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, Documents officiels : quarante-sixième session, Supplément No 6 (A/46/6/Rev.1), p. 1 à 103.

¹⁴⁰ Voir, par exemple, "La suite donnée aux recommandations du service de gestion administrative : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/31/6 du 15 juillet 1976.

"Question du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général" document A/C.5/33/19 du 3 novembre 1978;

Question du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies : seizième rapport du CCQAB, document A/33/7/Add.15 du 22 novembre 1978 et;

"Annual report on management improvement projects and other advisory services rendered by the Administrative Management Service (Rapport du Secrétaire général)," CCQAB, document A/CN.1/R.934, distribution limitée, 29 septembre 1980.

¹⁴¹ Light, Monitoring government, op. cit., chap. 10, "Monitoring the impact of IGs", p. 203 à 223.

¹⁴² "Question du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies", rapports A/C.5/33/19 et A/33/7/Add.15, novembre 1978, op. cit.

¹⁴³ "L'évaluation des programmes des Nations Unies ...", document A/47/116, op. cit., par. 13 à 33 et tableau III.

¹⁴⁴ "Conduite des fonctionnaires", circulaire adressée par le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines aux fonctionnaires de l'Organisation, ST/IC/89/2 du 5 janvier 1989 (sect. XII, par. H du Recueil de documentation administrative).

Chapitre VI

¹⁴⁵ "Le Secrétaire général, présentant le projet de budget d'un montant de 2,36 milliards de dollars pour l'exercice biennal 1992-1993, souligne la grave crise financière de l'Organisation", Communiqué de presse GA/AB/49 du 19 octobre 1991.

¹⁴⁶ "Déclaration du Secrétaire général à la Cinquième Commission", circulaire ST/IC/1992/73 du 12 novembre 1992.

¹⁴⁷ Financing an effective United Nations : A report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, Ford Foundation, New York, 1993.

¹⁴⁸ "Discours prononcé par le Premier Vice-Président du Comité de coordination des associations et syndicats indépendants du personnel du système des Nations Unies (CCASIP) devant le Comité administratif de coordination (CAC) à sa réunion tenue à Rome le 30 avril 1993..." CCASIP/1993/30 du 30 avril 1993.

¹⁴⁹ "Coopération entre les organismes des Nations Unies et les institutions financières multilatérales, "première partie", "Impératifs d'efficacité et d'innovation"; deuxième partie, "Exemples de démarches nouvelles", JIU/REP/92/1 et documents des Nations Unies E/1993/18 et Add.1 et 2, du 23 février et du 8 avril 1993 et Rapport du CPC, A/48/16 (Première Partie), op.cit., par. 48 à 57.

Chapitre VII

¹⁵⁰ Comme il est indiqué au chapitre III.E, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) est une organisation mondiale composée des plus hauts organes de vérification des comptes publics des pays. Elle s'efforce de promouvoir les échanges d'idées et de données d'expérience entre les principales institutions dans le domaine de la vérification des comptes publics et comprend plus de 150 pays membres. Elle est composée d'un congrès qui se réunit tous les trois ans, d'un Conseil d'administration, d'un secrétariat général à Vienne, de six Groupes de travail régionaux chargés de promouvoir la coopération et d'examiner les questions relatives à la vérification des comptes publics au niveau régional et de commissions permanentes chargées d'établir des normes et d'examiner d'autres questions. L'organisation a également des programmes de bourses et organise des activités de formation au niveau régional; elle publie une revue trimestrielle, des circulaires, des documents et normes spécialisés, des annuaires de formation et des glossaires.

Depuis sa création (à la Conférence de La Havane en 1953 - 34 pays) l'organisation s'efforce de maintenir des contacts étroits avec l'ONU; elle est dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social et organise des séminaires interrégionaux sur la vérification des comptes publics sous les auspices des Nations Unies. Les relations spéciales qu'elle entretient avec l'ONU sont également reflétées dans des conditions de participation à ses activités : les pays en question doivent en effet être membres de l'ONU ou de l'une de ses institutions spécialisées.
