



Assemblée générale

Distr. générale
19 juin 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 46, 118, 120, 122, 124, 128, 129 et 136 de l'ordre du jour

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

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

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

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

Budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007

**Barème des quotes-parts pour la répartition
des dépenses de l'Organisation des Nations Unies**

Gestion des ressources humaines

**Aspects administratifs et budgétaires du financement
des opérations de maintien de la paix des Nations Unies**

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

Rapport du Secrétaire général

Additif

Responsabilité



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–2	3
II. Définition	3–7	3
III. Voie hiérarchique et responsabilité personnelle	8–12	5
IV. Obligation de rendre des comptes quant aux résultats	13–17	7
V. Responsabilité de la gestion des ressources financières	18–22	8
VI. Responsabilité effective de la gestion des ressources humaines	23–30	10
VII. Responsabilité effective de la gestion des achats	31–35	11
VIII. Conclusions et recommandations	36–42	12
Annexes		
I. Organigramme du dispositif de responsabilisation		16
II. Comités de décision		17
III. Fonctions du Conseil d'évaluation de la performance de la haute direction		18

I. Introduction

1. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : rapport détaillé » (A/60/846) rappelle qu'à la section I de sa résolution 60/260, l'Assemblée générale a sollicité des propositions donnant « une définition précise du principe de responsabilisation, y compris à l'égard de l'Assemblée, et une description claire des mécanismes connexes, [...] et des critères rigoureux pour l'application de ce principe ainsi que des outils qui permettront de l'appliquer strictement à tous les échelons sans exception ». Le rapport rappelle également : a) que l'Assemblée s'était peu auparavant intéressée à la « responsabilisation » dans sa résolution 60/254, lorsqu'elle avait pris note du rapport du Secrétaire général sur les mesures adoptées dans ce domaine à l'Organisation (A/60/312); b) que les mesures en question feraient l'objet de rapports à venir, y compris sur les ressources humaines et l'administration de la justice. Le rapport fait enfin remarquer que la stratégie d'ensemble consistant à renforcer les moyens informatiques et télématiques, à encadrer le pouvoir discrétionnaire d'exécution du budget, à consolider les dispositions de gestion financière et à améliorer la procédure de présentation des rapports, favorise la responsabilisation en donnant plus de transparence à la gestion.

2. On a fait depuis remarquer qu'il serait utile à l'étape actuelle d'approfondir la question de la responsabilisation du document, notamment une définition du terme, de sorte que les propositions voisines concernant l'exécution du budget, la gestion financière et la présentation des rapports puissent être considérées sur la toile de fond que constituent les notions, les mécanismes et les dispositifs relatifs à la responsabilité. Le présent rapport a été établi pour faciliter l'examen du rapport du Secrétaire général dont on vient de parler (A/60/846), et de ses additifs (A/60/846/Add.1 à 4), sans que rien ne soit ignoré des multiples mécanismes et procédures de responsabilisation existants, mais étant entendu que ces mécanismes et procédures sont largement considérés comme n'étant pour l'instant que d'une efficacité médiocre. Ils seraient à renforcer, systématiquement et équitablement pour faire des mesures de responsabilisation, le moteur de l'efficacité des programmes. Beaucoup de ces mesures prises en 2005 et 2006 n'ont pas encore eu d'effets sensibles car elles sont mises en œuvre par étape. Elles devront être suivies de nouvelles initiatives dès qu'aura été achevée l'étude de la gouvernance, du contrôle des ressources humaines et de l'administration de la justice.

II. Définition

3. Ce n'est qu'après que l'Assemblée eut utilisé ces dernières années les termes de « responsabilisation » ou de « responsabilité » de diverses façons, dans divers contextes et au titre de divers points de son ordre du jour, qu'elle en a réclamé une définition. Le rapport le plus récent que le Secrétaire général lui a présenté sur ce sujet (A/60/312) relevait des points relatifs aux rapports financiers et états financiers vérifiés au Comité des commissaires aux comptes et à l'examen de l'efficacité des fonctions administratives et financières de l'Organisation; cependant des débats avaient déjà eu lieu à ce sujet au titre des points relatifs à la gestion des ressources humaines et aux mesures et propositions concernant la réforme de l'Organisation.

4. Cet intérêt pour la responsabilisation remonte donc à plus de 10 ans et il a donné lieu à plusieurs rapports montrant que le terme « responsabilisation » (*accountability*) désignait deux aspects distincts d'un même concept. D'une part, il vise la responsabilité générale qu'a le Secrétaire général à l'égard des États Membres en ce qui concerne l'utilisation des ressources, la réalisation des programmes et l'exécution des services (les résultats); d'autre part, et plus étroitement, il désigne la responsabilité effective et personnelle des fonctionnaires à l'égard du Secrétaire général en ce qui concerne l'accomplissement de leur devoir et leur conduite, bonne ou mauvaise. Toute définition acceptable dans le contexte de l'ONU doit donc tenir compte des aspects à la fois institutionnels et personnels de la responsabilité au sens où elle est actuellement entendue à l'Organisation.

5. L'Assemblée a demandé que soit définie la « responsabilisation », mais il est entendu qu'il s'agit de trouver une définition de travail applicable dans le contexte des arrangements déjà pris en vertu de la Charte. Par conséquent, les définitions que l'on peut trouver auprès de sources universitaires ou juridiques doivent être adaptées avant de pouvoir entrer dans l'usage général de l'Organisation. En fait, la meilleure définition de la responsabilité institutionnelle à l'ONU doit être le reflet des dispositifs concrets déjà mis en place avec l'assentiment des États Membres pour constituer le cadre selon lequel le Secrétaire général doit rendre compte des ressources qu'il emploie et des résultats qu'il obtient. Cet encadrement est assuré par un ensemble de mécanismes transparents, qui forment vers l'aval, leur chaîne de responsabilité et d'autorité allant du niveau du Secrétaire général à chacun des fonctionnaires et, vers l'amont, une chaîne de reddition des comptes allant du fonctionnaire le plus modeste au Secrétaire générale et, de là, au niveau intergouvernemental.

6. La définition de la responsabilité personnelle doit exprimer l'idée que chaque fonctionnaire a à expliquer et justifier devant ses supérieurs la façon dont il accomplit ses devoirs et exerce ses responsabilités, et qu'il doit répondre de sa conduite, qu'elle soit bonne ou mauvaise.

7. L'Assemblée générale pourrait envisager d'adopter les définitions suivantes :

a) *Responsabilité institutionnelle* : Devoir du Secrétaire général d'expliquer et de justifier devant l'Assemblée générale et les autres organes intergouvernementaux compétents, dans un cadre systématique et selon une procédure ordonnée par des mécanismes transparents, la façon dont l'Organisation utilise ses ressources pour obtenir les résultats demandés par les États Membres à l'Assemblée générale ou dans les autres organes intergouvernementaux créés en vertu de la Charte;

b) *Responsabilité personnelle* : Obligation qui incombe à chaque fonctionnaire d'exercer comme il convient les responsabilités qui lui sont assignées, en comprenant bien les conséquences de sa conduite, et d'expliquer et de justifier devant les supérieurs qui lui ont confié ces responsabilités les résultats qu'il a obtenus et la manière dont il a exercé le pouvoir qui lui était dévolu.

III. Voie hiérarchique et responsabilité personnelle

8. Comme l'expliquaient les rapports précédents sur le même sujet, l'enchaînement des responsabilités, des pouvoirs et des obligations de rendre des comptes part institutionnellement des organismes intergouvernementaux pour aller, en passant par le Secrétaire général, aux cadres et aux fonctionnaires, qui y sont impliqués à titre personnel. Selon l'Article 97 de la Charte, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation; selon l'Article 98, il assume les fonctions dont il est chargé par les organes principaux de celle-ci. Il doit donc rendre compte aux États Membres de la façon dont il les assume. Son pouvoir discrétionnaire de chef de l'administration est régi par les Articles 100 et 101 de la Charte et par les règlements applicables au personnel, à la gestion financière et à la planification des programmes qu'a adoptés l'Assemblée générale. Il l'exerce dans le cadre des attributions que lui donnent collectivement les États Membres, dans la mesure des ressources qu'ils mettent pour cela à sa disposition. Les responsabilités des États Membres sont également précisées dans beaucoup des textes portant définition de ces attributions et, lorsqu'il s'agit d'organes intergouvernementaux spécialisés, dans leur mandat.

9. Un système général de responsabilisation se fonde sur le postulat que les responsabilités sont clairement définies et que les supérieurs et les subalternes ont les ressources, les compétences et le pouvoir leur permettant d'assumer leurs responsabilités respectives, et suppose qu'il existe à tous les niveaux des mécanismes assurant que chacun a des comptes à rendre. Un tel système existe depuis des années à l'Organisation et le Secrétaire général l'a décrit, mis à jour et analysé dans plusieurs rapports, dont le plus récent s'intitule « Mesures de responsabilisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (A/60/312). Le respect et l'efficacité du système exigent, comme tout autre système et toute mesure et procédure connexes, une prise de conscience, une bonne compréhension, des connaissances et une mise en application en temps opportun. Un de ses aspects importants est la présentation aux États Membres de rapports qui les tiennent au courant de la manière dont sont gérés les programmes et les ressources financières et humaines de l'Organisation. La transparence de cette procédure leur permet de donner des orientations politiques, d'avoir une idée de l'état d'avancement des travaux et de leur efficacité, de proroger éventuellement les mandats et de décider de ce que feront ensuite et le Secrétaire général et eux-mêmes.

10. Des améliorations ont récemment été apportées aux mesures de responsabilisation, par exemple l'adoption de la gestion axée sur les résultats, la création du Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et du Comité de contrôle en 2005 et du Bureau de la déontologie en 2005, le renforcement du Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires, l'instauration en 2006 du régime de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements, l'élargissement la même année de l'obligation de déclarer sa situation financière, l'amélioration des données sur les résultats et l'élargissement des activités de formation au personnel de tous les niveaux. En dehors des limites du Secrétariat proprement dit, l'Assemblée générale a décidé dans sa résolution 60/1 de créer un Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, pour la seconde dans son travail de supervision, et a demandé dans sa résolution 60/248 que soient précisés le mandat et les ressources de cet organe. Il s'agit là d'un tournant stratégique qui améliorera considérablement en fin de compte la qualité des audits

qui sont au centre des fonctions de supervision que l'Assemblée exerce à l'égard de l'Organisation. Toutes ces mesures, et celles qui ont déjà été expliquées dans des rapports antérieurs, doivent permettre d'exécuter aussi efficacement et économiquement que possible les tâches définies par les organes délibérants.

11. Les divers éléments composant un système efficace de responsabilisation, tels qu'on peut les récapituler dans les rapports précédents et tels qu'ils sont actuellement actualisés, se présentent de la manière suivante :

a) *Un cadre de gouvernance et de fonctionnement institutionnel précisément défini.* Ce cadre comprend la Charte, les mandats donnés par les organes délibérants (principaux et subsidiaires) et les règles, règlements, politiques et procédures applicables au personnel, aux finances et à la planification des programmes. En application de la résolution 60/1 de l'Assemblée, la question de la gouvernance et du contrôle fait actuellement l'objet d'une étude indépendante conduite par des consultants de l'extérieur, qui devront proposer des mesures de renforcement de l'encadrement institutionnel, notamment du point de vue de la gestion axée sur les résultats et des activités connexes de suivi et d'évaluation des programmes. Leurs conclusions seront soumises à l'Assemblée par le Secrétaire général. Selon le cadre de gouvernance et de fonctionnement institutionnel, le Secrétaire général a l'obligation institutionnelle de rendre des comptes aux États Membres et c'est devant lui que tous les autres fonctionnaires sont personnellement responsables;

b) *Une définition claire de la responsabilité, du pouvoir et des résultats à atteindre.* Qui est responsable de quoi? En quoi consiste cette responsabilité? À quoi s'agit-il d'aboutir? Selon quelles règles? Les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de succès doivent être définis avec clarté. On peut citer à cet égard certaines des mesures récemment prises en 2005 et 2006 :

- i) Mise en place de comités internes (voir annexe II);
- ii) Cadre de formation obligatoire à l'intention des hauts fonctionnaires;
- iii) Convention améliorée pour les hauts fonctionnaires;
- iv) Système d'appréciation et de notation des fonctionnaires renforcé;
- v) Formation à la déontologie;
- vi) Accès à l'information sur les décisions prises par le Secrétaire général en matière disciplinaire;

c) *Des ressources et des outils pour accomplir les mandats.* Ce qui suppose que les États Membres règlent à temps la totalité de leurs quotes-parts sans y mettre de conditions et exige aussi des outils de gestion efficaces (plans, budget, organisme de contrôle et d'évaluation, bonne administration du personnel);

d) *Un programme efficace de contrôle et de surveillance des programmes, de l'exécution du budget et des résultats des fonctionnaires.* Il s'agit de mesurer effectivement les résultats et les succès des programmes, ce qui suppose :

- i) Une supervision efficace (Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires, Comité de contrôle, Bureau des services de contrôle interne, Comité des commissaires aux comptes, Corps commun d'inspection);
- ii) Des contrôles internes efficaces (environnement propice, évaluation des risques, surveillance, information et communication, contrôle continu);

iii) Un mécanisme de contrôle et d'auto-évaluation amélioré, ce qui comprend la mise à jour et la mise à niveau des instruments spécialisés;

iv) Des normes de comptabilité actualisées, comme il est proposé dans le document A/60/846/Add.3), avec l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public;

v) Le renforcement du Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires;

vi) Le respect de l'éthique, la déclaration de situation financière et la protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements.

e) *Un suivi effectif, avec des effets réels bien définis.* Cet élément suppose que des mesures et des sanctions sont prises en cas de non-respect des règles ou de résultats médiocres insuffisants ou nuls. À cet égard, le Groupe de la refonte de l'administration de la justice présentera ses recommandations à l'Assemblée générale à sa soixante et unième session.

12. Lorsqu'il met en œuvre ces mesures de responsabilisation, le Secrétaire général assume le devoir de rendre des comptes en présentant des rapports aux États Membres qui siègent dans les organes principaux des Nations Unies et les organes intergouvernementaux subsidiaires. À leur tour, les États Membres assument leur responsabilité en matière de contrôle des résultats des programmes et prennent des décisions qu'ils appellent. Les administrateurs de programme ont une responsabilité personnelle à l'égard du Secrétaire général, qui assume la responsabilité de contrôler les programmes et d'améliorer les résultats des fonctionnaires.

IV. Obligation de rendre des comptes quant aux résultats

13. L'Organisation fonctionne selon les mandats que lui confie l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social, ou leurs organes subsidiaires. Pour ce qui est du budget ordinaire, ces mandats se transposent en programmes et sous-programmes, formulés selon les « 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 » (ST/SGB/2000/8). Le cadre stratégique est la base sur laquelle est formulé le budget-programme biennal. Le Secrétaire général surveille la production des résultats et la réalisation des produits attendus. Les règles régissant la planification des programmes prévoient aussi l'évaluation de toutes les activités programmées. Pour ce qui est d'autre part du maintien de la paix, l'élaboration, l'examen, l'approbation et l'exécution du budget des opérations se font selon des procédures de budgétisation et d'exécution axées de la même façon sur les résultats.

14. Le Secrétaire général est donc institutionnellement responsable devant les États Membres de la bonne gestion de l'Organisation et de la réalisation des programmes et des activités qui lui ont été demandées. Il procède par délégation de pouvoir aux hauts fonctionnaires qui, à leur tour, ont personnellement à répondre devant lui. Le cycle de planification, de budgétisation, d'exécution, de contrôle et d'évaluation des activités est tout entier articulé sur l'obligation de rendre compte, et les États Membres ont donc l'occasion de demander des explications au Secrétaire général sur les mesures qu'il a prises pour exécuter les mandats qui lui ont été confiés. Parmi ces rapports figurent notamment les rapports sur

l'avancement des travaux, les rapports sur l'exécution du budget-programme, les rapports spéciaux demandés par les organes intergouvernementaux, ou encore les rapports d'évaluation des travaux de l'Organisation du point de vue de leur pertinence et de leur efficacité. Dans ce domaine, outre les rapports qui doivent être présentés sur les divers éléments de la planification des programmes, le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et le Comité de contrôle, tous deux créés en 2005, veillent à la manière dont les cadres supérieurs exercent sous tous leurs aspects les pouvoirs qui leur ont été conférés en matière de gestion, y compris la gestion des ressources financières et humaines, et font rapport à ce sujet au Secrétaire général.

15. Les États Membres exercent leur responsabilité de supervision en tenant le Secrétaire général comptable de la réalisation de résultats mesurables. Cela suppose une culture administrative axée sur des objectifs clairement formulés, réalisables grâce aux résultats en question. De bons indicateurs de résultats sont indispensables si l'on veut savoir si ceux-ci ont ou non été produits. Tels sont les éléments indispensables d'une gestion axée sur les résultats, dont l'application intégrale sera un progrès appréciable sur la voie des objectifs de la responsabilisation.

16. Les difficultés que rencontre l'Organisation dans la gestion efficace de ses programmes consistent notamment à renforcer la gestion axée sur les résultats, à étoffer les activités de contrôle et d'évaluation et à améliorer les contrôles internes. La formation et la certification des compétences et des connaissances acquises sont les clefs de l'efficacité des programmes.

17. On notera que le système d'évaluation des programmes est distinct du système d'évaluation du personnel. Comme le premier porte sur l'efficacité des programmes et sur leur impact et non sur le comportement individuel des fonctionnaires, aucune information n'est échangée entre les deux systèmes (Règlements et règles régissant la planification des programmes, art. 107.3). Parallèlement, le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires déjà mentionné évalue le travail des services et départements et la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités et demande des comptes aux intéressés lorsqu'un problème apparaît.

V. Responsabilité de la gestion des ressources financières

18. Comme on l'a dit ci-dessus, un système est en place, qui comprend des règles et des règlements pour planifier, budgétiser, contrôler et évaluer les programmes et les activités de l'Organisation. Une fois que l'Assemblée a approuvé les budgets, l'engagement est autorisé par le Contrôleur, comme c'est aussi le cas pour les tableaux d'effectifs. Diverses instructions administratives fixent les procédures et les normes applicables aux différents objets de dépense. Les ressources extrabudgétaires sont soumises au même régime que celles qui sont inscrites au budget financé par répartition entre États Membres.

19. Le Règlement financier fixe une structure hiérarchique claire pour la délégation de pouvoir. Le Secrétaire général confie des pouvoirs et des responsabilités en matière d'application du Règlement et des règles de gestion financière au Secrétaire général adjoint à la gestion, lequel délègue à son tour ce pouvoir, officiellement et publiquement, au Contrôleur, sauf en ce qui concerne les marchés et la gestion des biens, qui sont normalement confiés au Sous-Secrétaire général adjoint aux services communs d'appui. Celui-ci et le Contrôleur délèguent

certaines pouvoirs précisément définis aux administrateurs des départements et aux chefs de l'administration des bureaux hors Siège. Cette dévolution est personnelle, elle ne vise pas le poste qu'occupe l'intéressé. En matière de finances et d'achats, il peut y avoir délégation de pouvoir en aval de la part de l'administrateur ou du chef de l'administration, mais le Contrôleur et le Secrétaire général adjoint aux services communs d'appui restent comptables de l'exercice effectif de ce pouvoir. Toutes ces délégations se font par écrit et sont signées par leurs destinataires. À cet égard, le Règlement financier reconnaît explicitement que l'obligation de rendre des comptes qu'ont les subordonnés n'exonère pas le supérieur qui leur donne délégation de sa responsabilité. L'exercice du pouvoir délégué exige des compétences, des connaissances et des qualifications qui garantissent l'efficacité des dispositifs de contrôle interne. À ce propos, il faudrait s'intéresser davantage à la publication de directives, en temps utile, à l'organisation de formations obligatoires et à la certification des connaissances et des qualifications acquises, afin d'approfondir la responsabilité personnelle dans le domaine de la gestion financière.

20. Les systèmes internes de contrôle financier sont fondés à l'Organisation sur le principe des freins et des contrepoids, lequel suppose fondamentalement la séparation des tâches, qui fait que toute opération doit être approuvée et contrôlée par plus d'une personne. Ces systèmes prévoient qu'un fonctionnaire est désigné pour certifier ou approuver et que d'autres sont responsables de la signature des chèques, de la gestion des comptes bancaires et des décaissements effectifs. Le Règlement financier et le Règlement du personnel contiennent des dispositions explicites protégeant l'Organisation de toute perte financière provoquée par le manquement d'un fonctionnaire. La règle 101.2 (art. I du Règlement financier) dispose ce qui suit :

Tous les fonctionnaires de l'Organisation sont tenus de respecter le Règlement financier et les règles de gestion financière ainsi que les instruments et instructions administratives y relatives. Tout fonctionnaire qui contrevient au Règlement financier et aux règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement et pécuniairement responsable des conséquences de ses actes.

Une instruction administrative a été publiée à ce propos (ST/AI/2004/3) pour organiser la mise en application de la règle 101.2 et des règles 112.3, 212.2 et 312.2 du Règlement du personnel et précise les conditions dans lesquelles un fonctionnaire peut être tenu de rembourser à l'Organisation, partiellement ou en totalité, toute perte financière résultant d'une faute grave de ce fonctionnaire ou d'une infraction de celui-ci à un règlement, à une règle ou à une instruction administrative.

21. Pendant un exercice financier donné, la responsabilité du Secrétaire général à l'égard des États Membres en matière de gestion des ressources financières se traduit par la présentation constante aux États Membres de rapports sur des questions financières et budgétaires, notamment les rapports sur la situation financière, les états financiers, les conclusions d'audit, les prévisions de dépenses, les rapports sur l'exécution du budget, les états des incidences financières sur le budget-programme et les divers autres textes demandés par les États Membres pour faciliter la prise de décisions concernant la bonne utilisation et la gestion prudente des deniers de l'Organisation. Les modifications financières et programmatiques sont soumises à l'approbation des États Membres.

22. Le Bureau des services de contrôle interne veillant au respect des politiques fixées, les États Membres tiennent ainsi le Secrétaire général également comptable de la conservation des avoirs de l'Organisation, de l'utilisation des ressources dans le sens de l'économie et de l'efficacité et de la réalisation des programmes. Grâce aux travaux du Comité des commissaires aux comptes, ils le tiennent également comptable de la qualité et de l'exactitude des comptes de l'Organisation.

VI. Responsabilité effective de la gestion des ressources humaines

23. Aux termes de la Charte, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation (Art. 97). Il est habilité à nommer le personnel conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale (Art. 101, par. 1). La considération dominante dans le recrutement et la fixation des 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, en prenant dûment en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible (Art. 101, par. 3).

24. Le pouvoir de sélectionner le personnel en application du Règlement et du Statut du personnel est délégué aux chefs de département et de bureau qui sont responsables devant le Secrétaire général de la manière dont ils exercent ce pouvoir. Selon le système de sélection applicable au personnel relevant de la série 100 du Règlement du personnel, ce pouvoir est exercé sous la surveillance d'un organe d'examen central, ce qui doit garantir le respect de la procédure conduisant à la décision.

25. Le pouvoir d'administrer le personnel conformément au Règlement et au Statut du personnel est délégué à de hauts fonctionnaires qui sont personnellement responsables devant le Secrétaire général de la manière dont ils exercent ce pouvoir. Ces hauts fonctionnaires peuvent à leur tour déléguer l'exercice de certains éléments de leur pouvoir à d'autres fonctionnaires qui seront responsables devant eux de la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions.

26. Aux termes de l'article 1.3 du Statut du personnel, les fonctionnaires sont responsables devant le Secrétaire général de la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions. Ils sont tenus de faire preuve des plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité dans l'exercice de ces fonctions, et leur comportement professionnel est évalué périodiquement au regard de ces qualités.

27. Les chefs de département soumettent au Secrétaire général un accord sur les résultats à obtenir qui contient, outre des objectifs en matière de programmes et de finances, des objectifs précis en matière de ressources humaines, convenus entre le chef de département et le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines. Le Bureau de la gestion des ressources humaines est chargé de suivre l'état d'avancement de la réalisation de ces objectifs. Le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires a pour mission d'évaluer la façon dont les hauts fonctionnaires exercent tous les aspects du pouvoir qui leur a été délégué, notamment pour ce qui est de la réalisation des objectifs inscrits dans les plans d'action en matière de ressources humaines.

28. Tous les autres fonctionnaires, jusque et y compris le rang de sous-secrétaire général¹, font l'objet du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Un élément important de ce système est la définition claire par le fonctionnaire intéressé et son superviseur, au début de l'exercice, des objectifs de travail et autres indicateurs de résultats. Ce système de notation prévoit un examen à mi-parcours et une évaluation en fin d'exercice fondée sur les indicateurs définis au début de l'année. Une autre caractéristique importante du système est qu'il évalue la manière dont les fonctionnaires font preuve des valeurs fondamentales et du noyau de compétences de l'Organisation. Tous les cadres font l'objet d'une évaluation au regard des compétences requises en matière de gestion.

29. Une autre dimension importante de la responsabilité effective est que tous les fonctionnaires, toutes classes confondues, doivent respecter les obligations fondamentales de bonne conduite définies au chapitre premier du Statut du personnel ainsi qu'au chapitre premier du Règlement du personnel, et sont passibles de mesures disciplinaires en cas de faute.

30. Pour ce qui est de la responsabilité du Secrétaire général devant les États Membres en ce qui concerne la gestion des ressources humaines dans le contexte des politiques définies par l'Assemblée générale, des rapports sur la gestion des ressources humaines sont soumis régulièrement à l'Assemblée aux fins d'examen, d'orientation générale et de suite à donner. Comme l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 60/260, des informations complémentaires sur les mécanismes de responsabilisation concernant les propositions de réforme du Secrétaire général relatives à la gestion des ressources humaines seront présentées à l'Assemblée à sa soixante et unième session, dans le cadre d'un rapport détaillé relatif à l'aspect ressources humaines du rapport du Secrétaire général intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale » (A/60/692 et Corr.1 et 2).

VII. Responsabilité effective de la gestion des achats

31. Dans son rapport sur la réforme des achats (A/60/846/Add.5), le Secrétaire général décrit des mesures concrètes propres à mettre en œuvre la réforme des achats, axées sur le renforcement des mesures de contrôle interne, et tendant à optimiser la gestion des acquisitions et achats de l'Organisation de manière à réduire les frais d'acquisition, ainsi que la gestion stratégique des achats. Ces mesures visent à renforcer la responsabilisation en favorisant la déontologie et l'intégrité sur les lieux de travail (politique de protection des fonctionnaires qui dénoncent les manquements, formation déontologique, code de conduite des fournisseurs, système indépendant de contestation des adjudications), en renforçant les programmes de formation, en actualisant ou en modifiant les procédures d'achat (mise à jour du manuel des achats, amélioration des conditions applicables aux soumissions, fichiers de fournisseurs, présentation de dossiers a posteriori), et en renforçant la gouvernance (gestion des risques, exécution des contrats, contrôle).

¹ L'évaluation de la gouvernance et du contrôle recommande d'aller jusqu'au rang de sous-secrétaire général.

32. Il importe de suivre de près la délégation de pouvoir, pour les activités d'achat, qui ne soustrait pas à sa responsabilité le fonctionnaire qui délègue son pouvoir. À ce propos, un pouvoir est officiellement délégué au personnel chargé des achats. Le Secrétariat annulera cette délégation s'il devait être établi que des manquements graves se sont produits dans l'exercice de ce pouvoir. Dans le même temps, des mesures disciplinaires sont prises chaque fois que nécessaire, sur la base des procédures actuellement en place.

33. Il convient de noter que la responsabilité effective des activités d'achat n'incombe pas uniquement aux fonctionnaires chargés des achats, mais aussi aux demandeurs, qui doivent également recevoir une formation complète et être au fait des pratiques en matière d'achat. Les demandeurs ont le devoir de préparer des plans d'achat rationnels de façon que les procédures d'acquisition de biens et services puissent être suivies dans les délais et que les résultats du programme puissent être obtenus de manière économique. Le Secrétariat suit les mesures prises par les demandeurs et continue de les rappeler à l'ordre lorsque les procédures d'achat ne sont pas respectées. Des mesures disciplinaires sont prises en cas de manquement grave.

34. Le Secrétariat continue de tenir le personnel chargé des achats au Siège et dans les bureaux extérieurs au courant des préoccupations exprimées par les États Membres et les commissaires aux comptes. Il ne suffit pas d'échanger des informations et des données d'expérience, il faut aussi renforcer la formation aux activités liées aux achats dans l'ensemble du Secrétariat, ce que le Secrétariat se propose de faire. Il importe également de veiller à ce que le personnel affecté aux activités d'achat possède les connaissances et les compétences requises avant d'assumer ses responsabilités. À ce propos, le Secrétariat veille à ce que le personnel recruté pour exercer des fonctions d'achat possède une expérience appropriée et la formation requise, de préférence certifiée. Le Secrétariat se propose d'étendre ces possibilités de certification en matière d'achats aux fonctionnaires déjà en poste. Les fonctionnaires chargés des achats qui sont affectés à des missions sont au préalable approuvés sur le plan technique par le Service des achats.

35. Avant d'exercer les activités d'achat dans les bureaux hors Siège et les opérations de maintien de la paix, en dehors du Service des achats, il importe de mettre en place des moyens locaux suffisants consistant en personnel formé et expérimenté. Une fois que ces moyens sont mis en place, le pouvoir d'exercer les activités d'achat peut en toute sécurité être délégué à ces bureaux et missions. Actuellement, l'instrument de la délégation de pouvoir est une autorisation générale accordée au Département des opérations de maintien de la paix, lequel délègue ensuite ce pouvoir aux responsables des achats sur le terrain. Cette procédure est actuellement à l'examen afin de déterminer si un mécanisme mieux ciblé ne serait pas préférable afin d'assurer de meilleurs contrôles internes des achats.

VIII. Conclusions et recommandations

36. À partir de la Charte des Nations Unies, qui énonce les buts et principes de l'Organisation, il existe de nombreux instruments qui guident les travaux de l'Organisation – mandats d'organes délibérants, règles et règlements, politiques et procédures, circulaires administratives, directives, instructions, organes de contrôle et d'examen, normes d'exécution. À cela viennent s'ajouter des prescriptions en

matière de rapports émanant des États Membres pour examiner les questions liées à la gestion des programmes, aux achats et aux ressources financières et humaines. Tout en légitimant l'exécution des activités, ces instruments imposent des limites à la manière dont le Secrétariat exerce ses fonctions. Compte tenu de l'augmentation du nombre d'opérations sur le terrain et de l'accroissement de leur complexité, il faut d'urgence trouver les moyens de mieux concilier l'exécution dans les délais des mandats du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et le respect de toutes les procédures. Il importe de disposer de contrôles effectifs et il est tout aussi important d'encourager les initiatives et les idées nouvelles afin d'améliorer et d'accélérer les procédures de gestion. Si l'on veut faire face sans retard et efficacement aux aspects multiples et à la complexité des problèmes de l'heure, il est indispensable de trouver l'équilibre qu'il convient entre l'orientation générale donnée par les États Membres et l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par le Secrétaire général.

37. Pour assumer ces responsabilités et être redevable de l'exercice de fonctions et d'attributions, il faut connaître parfaitement la nature et la portée du cadre réglementaire. Il est donc indispensable que le personnel soit bien équipé afin de garantir le respect des règles dans ce cadre. À cet effet, le Secrétariat non seulement renforcera et appliquera selon le cas des programmes de formation, mais aussi exigera à l'avenir la certification des connaissances et compétences requises aux fins de l'exécution de fonctions liées à la gestion des finances, des achats et des ressources humaines.

38. La responsabilité effective ne doit pas être envisagée uniquement du point de vue d'un éventuel comportement répréhensible, mais aussi du point de vue de compétences aux fins de l'exécution de programmes. Le Secrétariat ou les organes intergouvernementaux n'ont guère cherché à faire porter au Secrétariat la responsabilité de la réalisation de résultats. L'examen des programmes de travail a été trop axé sur le stade préliminaire et, sauf dans les cas d'erreur, de fraude ou de corruption flagrante qui ne peuvent passer inaperçus, on ne se préoccupe guère de savoir si des résultats ont été réalisés ou non et, dans la négative, pourquoi il n'y a pas eu de résultats. Des mesures n'appelant guère de perfectionnement sont en place pour faire face aux cas de comportement répréhensible, de faute professionnelle ou de faute professionnelle lourde. En revanche, les mesures visant à déterminer la qualité des résultats atteints, la qualité de la gestion des résultats, des ressources financières et humaines et des achats, de même que les mesures tendant à rendre les fonctionnaires comptables de leurs actes, laissent probablement à désirer.

39. L'Assemblée générale a à plusieurs reprises souligné la nécessité de responsabiliser le Secrétaire général et de le rendre davantage comptable devant les États Membres de la bonne exécution des mandats prescrits par les organes délibérants. Les mesures qui ont été mises en place pour assurer la responsabilité de la gestion des programmes et des ressources financières et humaines sont décrites depuis une dizaine d'années dans plusieurs rapports, dont le dernier en date est le rapport du Secrétaire général sur les mesures de responsabilisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/60/312). Les mesures de suivi concernant l'application de ces mesures ont toutefois été incomplètes. Les conséquences de la réalisation de résultats insuffisants, médiocres ou nuls sont actuellement trop peu comprises. Aucune sanction n'est actuellement prévue en cas de non-réalisation des résultats escomptés. Le contrôle de l'exécution au Secrétariat est confié à des fonctionnaires nommés à des commissions, groupes et comités pour procéder à cet examen, en sus de l'exercice de leurs fonctions. Il n'est donc pas étonnant que ces

fonctions de contrôle passent au second plan lorsque des situations plus urgentes appellent l'attention immédiate des intéressés.

40. Un mécanisme transparent et effectif de responsabilisation suppose davantage que la définition ou la révision de procédures, règles et règlements. Ce mécanisme doit se caractériser par la recherche constante d'un style de gestion encourageant le perfectionnement, l'augmentation de la productivité et l'amélioration de la qualité du travail. Il exige également le respect de la déontologie et des normes de conduite de la fonction publique internationale, ainsi que la circulation constante d'informations à l'intérieur des départements et entre départements de façon que les responsables soient en permanence pleinement informés de leurs responsabilités, d'autant plus que la coordination et la collaboration sont indispensables à l'exécution de nombreux mandats.

41. Comme indiqué plus haut, la responsabilité effective en matière de gestion des ressources humaines et de gestion axée sur les résultats sera examinée plus en détail dans les rapports sur la réforme de la gestion des ressources humaines et sur la gouvernance et le contrôle qui doivent être soumis à l'Assemblée générale dans le courant de l'année.

42. **L'Assemblée générale souhaitera peut-être**

a) Accueillir avec satisfaction le présent rapport et faire siennes les définitions de la responsabilité (institutionnelle et personnelle) figurant plus haut au paragraphe 7;

b) Noter que l'Organisation des Nations Unies dispose d'un cadre juridique rationnel de responsabilisation composé notamment des éléments suivants :

i) La Charte;

ii) Le Règlement financier et les règles de gestion financière;

iii) Le Statut et le Règlement du personnel;

iv) Les 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;

v) Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale, qui définit les obligations du Secrétaire général et du Secrétariat;

vi) Les procédures énoncées dans le Règlement et les règles, ainsi que dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale, qui régissent la présentation de rapports par le Secrétaire général à l'Assemblée générale au sujet de l'utilisation des ressources financières et humaines et de l'exécution des programmes axée sur les résultats, y compris son suivi et son évaluation;

vii) Les procédures régissant la présentation de rapports à l'Assemblée générale par les organes de contrôle, dont le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne;

c) **Noter que le cadre de responsabilisation de l'Organisation des Nations Unies a été renforcé en 2005 et 2006 grâce aux mesures suivantes :**

- i) Création du Bureau de la déontologie et organisation d'une formation déontologique systématique obligatoire;**
- ii) Protection contre le harcèlement et les représailles en cas de dénonciation de fautes;**
- iii) Renforcement des obligations de déclaration de situation financière;**
- iv) Création du Comité consultatif d'audit indépendant;**
- v) Création du Conseil d'évaluation des performances chargé de veiller à ce que les hauts fonctionnaires soient tenus comptables de l'exercice de leurs fonctions;**
- vi) Création du Comité de contrôle chargé de renforcer l'application des recommandations d'audit et de contrôle approuvées;**
- vii) Création de comités de prise de décisions;**

d) Noter que de nouveaux perfectionnements du système de responsabilisation de l'Organisation des Nations Unies peuvent être attendus à la lumière des recommandations qui devraient découler de l'examen en cours du système de gouvernance et de contrôle et de justice interne de l'Organisation des Nations Unies;

e) Prier le Secrétaire général de continuer d'améliorer l'efficacité du système de responsabilisation en prenant les mesures suivantes :

- i) Amélioration de la budgétisation et de la gestion axées sur les résultats;**
- ii) Application effective de sanctions dans le système de responsabilisation grâce à l'application rigoureuse des textes, sans exception, à tous les niveaux;**
- iii) Mise en place de mesures d'encouragement appropriées à l'obtention de bons résultats.**

Annexe I

Organigramme du dispositif de responsabilisation

Attributions et pouvoirs

Responsabilités

Instruments de responsabilisation

Charte des Nations Unies

Assemblée générale et autres organes intergouvernementaux

Assignent des mandats au Secrétaire général et définissent les grandes orientations qu'il doit suivre pour les exécuter et exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus directement par la Charte. Approuvent les grandes orientations stratégiques

Sont responsables de la définition des objectifs stratégiques et des priorités de l'administration du Secrétariat et de l'exécution des décisions des organes délibérants

- Rapports du Secrétaire général
- Rapports financiers et rapports sur l'exécution du budget-programme
- Rapport sur l'exécution du programme du Bureau des services de contrôle interne
- Rapports du Corps commun d'inspection, du Comité des commissaires aux comptes et du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit

Secrétaire général

Fixe les objectifs et les impératifs stratégiques auxquels doit répondre l'exécution des mandats qui lui ont été confiés; accorde les délégations de pouvoir requises pour : a) la gestion des départements; b) la gestion des ressources humaines et financières du Secrétariat (pouvoirs délégués au Secrétaire général adjoint à la gestion)

Donne des avis aux États Membres sur l'orientation des politiques; est responsable de l'exécution des programmes, de la gestion des départements et de la bonne gestion des ressources humaines et financières

- Conseil d'évaluation de la performance de la haute direction
- Contrat de mission des hauts fonctionnaires
- Plans de gestion des ressources humaines
- Rapports du Bureau des services de contrôle interne
- Comité de contrôle

Chefs de département, bureau ou autre grande unité administrative

Fixent les objectifs; délèguent les pouvoirs requis aux directeurs des différentes divisions

Responsables des résultats des différentes divisions

- Plans de travail des directeurs
- Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires
- Rapports du Bureau des services de contrôle interne

Directeurs et autres cadres supérieurs

Délèguent les pouvoirs requis pour l'administration des activités relevant des programmes, et veillent au respect des règles, règlements et procédures en vigueur ainsi qu'au traitement équitable de leurs subordonnés

Responsables du volume et de la qualité des prestations

- Plans de travail des services et sections
- Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires

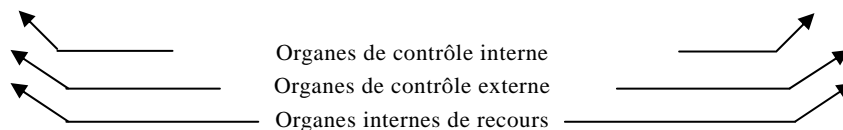
Cadres moyens et subalternes

Délèguent les pouvoirs requis pour la prestation de services de qualité

Responsables de la conduite et des résultats professionnels de leurs subordonnés, ainsi que du respect des normes du travail

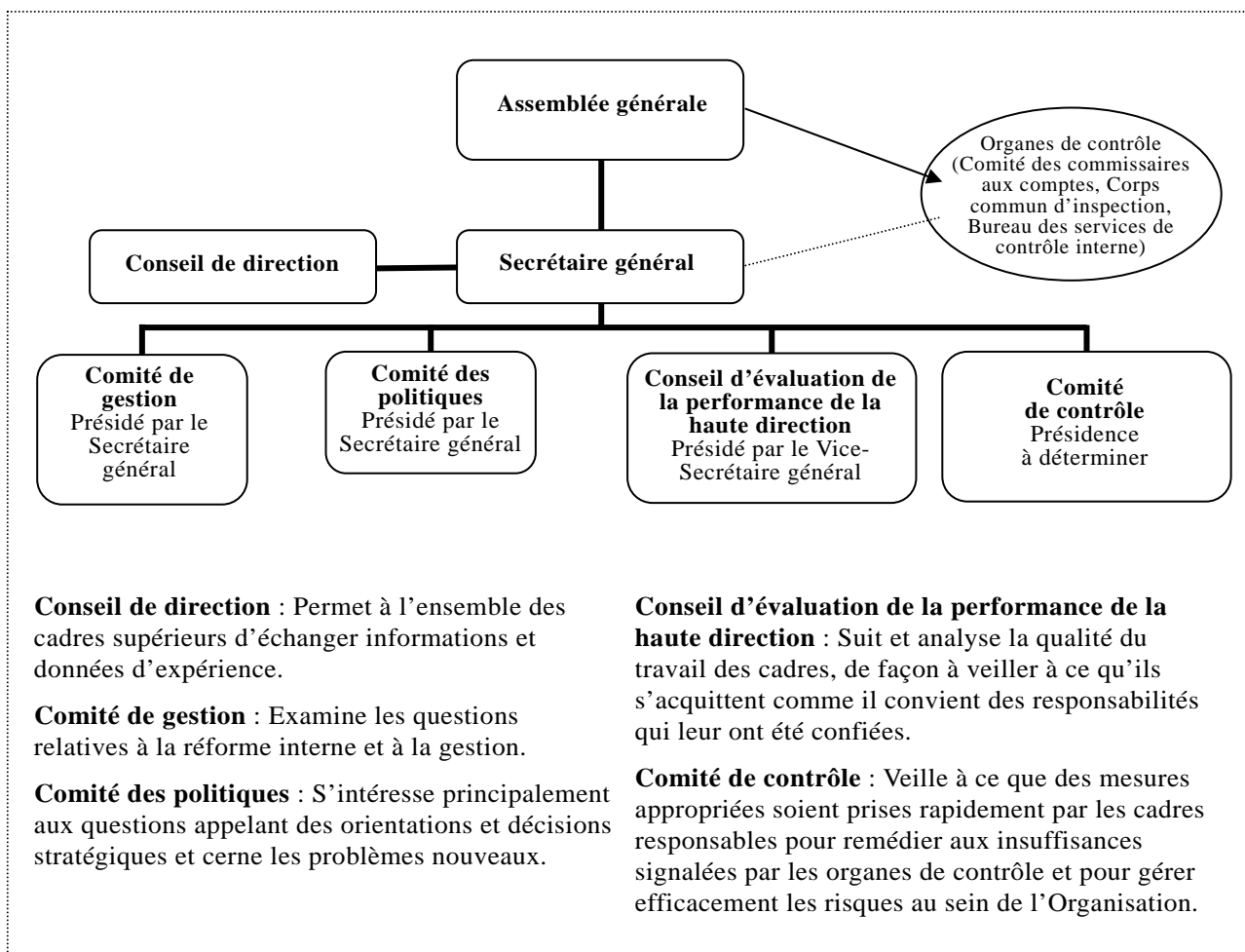
- Plans de travail individuels
- Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires

Autres fonctionnaires



Annexe II

Comités de décision



Annexe III

Fonctions du Conseil d'évaluation de la performance de la haute direction

A. Conseil d'évaluation de la performance de la haute direction

1. Le Conseil d'évaluation conseille le Secrétaire général et exerce les fonctions suivantes :

a) Examiner les conclusions et recommandations du mécanisme de suivi de haut niveau qui sera créé en application de la résolution 59/272 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 2004; veiller à ce que le Secrétariat remédie aux graves problèmes de gestion constatés par ses organes de contrôle et donner suite dans les meilleurs délais à leurs recommandations;

b) Surveiller la manière dont les hauts fonctionnaires exercent, sous tous leurs aspects, les pouvoirs qui leur ont été délégués, y compris les résultats obtenus dans la poursuite des objectifs visés dans les plans d'action relatifs aux ressources humaines;

c) Examiner aux fins de la responsabilisation des hauts fonctionnaires l'issue des procédures d'administration de la justice au Secrétariat.

2. Le Conseil d'évaluation institue également un mécanisme d'évaluation par les pairs afin de veiller au respect de normes acceptables dans l'exercice des fonctions de direction.

3. Dans l'exécution de ses fonctions, le Conseil d'évaluation peut examiner le fonctionnement de différents départements et bureaux et la manière dont les cadres supérieurs y exercent leurs responsabilités. S'il constate des problèmes, le Conseil d'évaluation en examine les conséquences pour la politique de gestion et recommande toutes mesures correctives utiles, apprécie la suite donnée à celles-ci et décide de toutes autres mesures qui pourraient se révéler nécessaires, le haut fonctionnaire intéressé devant en répondre.

4. Le Conseil d'évaluation peut à tout moment demander tels renseignements qu'il jugerait nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

5. Au vu de ses constatations, le Conseil d'évaluation peut recommander des mesures correctives appropriées. Il adresse ses recommandations au Secrétaire général et au directeur de programme concerné et suit l'application de toute décision prise par le Secrétaire général, ou de tout accord intervenu entre le Secrétaire général et le directeur de programme.

B. Comité de contrôle

6. Le Comité de contrôle conseille le Secrétaire général en toute indépendance sur toutes les activités du Secrétariat ayant trait aux contrôles et enquêtes internes et externes, y compris les audits internes et le suivi des mesures correctives recommandées par les vérificateurs internes et externes.

7. Le Comité de contrôle conseille le Secrétaire général sur la suite que la haute direction doit donner aux recommandations des organes de contrôle et la manière dont elles doivent être appliquées pour avoir le maximum d'effet. Ses objectifs sont les suivants :

- a) Assurer l'application systématique des recommandations approuvées par l'Assemblée générale ou acceptées par le Secrétariat;
- b) Veiller à la diffusion au Secrétariat, selon qu'il convient, d'informations sur les activités d'audit et les leçons tirées de l'expérience;
- c) Veiller au recensement des risques principaux auxquels est exposée l'Organisation et à l'adoption de mesures visant à les limiter.

8. Le Comité de contrôle exerce les fonctions suivantes :

- a) Veiller à ce que des mesures appropriées soient prises rapidement par les cadres responsables pour remédier aux insuffisances signalées par les organes de contrôle et pour gérer efficacement les risques au sein de l'Organisation;
- b) Appeler l'attention du Secrétaire général sur les problèmes systémiques d'organisation que peuvent faire apparaître les rapports d'audit, d'enquête ou d'évaluation et lui faire des recommandations sur les remèdes à y apporter;
- c) Donner des conseils et faire des suggestions concernant les priorités, la stratégie à long terme et les plans d'audit annuels des organes de contrôle et les inviter à inscrire à leur plan de travail l'examen de tout risque important qui aura été décelé;
- d) Rédiger les rapports et observations que doit présenter le Secrétaire général comme suite aux rapports des organes de contrôle soumis à l'Assemblée générale, en tenant compte des informations communiquées par les départements ou bureaux concernés;
- e) Donner des avis au Secrétaire général et aux chefs de département sur des questions ayant trait aux audits lorsqu'il le juge utile;
- f) Encourager et faciliter, au besoin, la collaboration et la coopération entre les divers organes de contrôle.

9. Le Comité de contrôle se réunit à l'initiative de son président ou de tout autre membre, et doit tenir au moins une réunion par trimestre.

10. Le Comité de contrôle présente au Secrétaire général au premier trimestre de chaque année un rapport sur ses travaux de l'année précédente. Il communique en outre au Secrétaire général et au Président du Conseil d'évaluation de la performance de la haute direction un exemplaire des minutes de ses séances.

11. Le Comité de contrôle participe, en expliquant les mesures prises pour renforcer la responsabilisation au Secrétariat et les résultats obtenus à cet égard, à l'élaboration du rapport annuel sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies que le Secrétaire général soumet à l'Assemblée générale.