



Assemblée générale

Distr. générale
20 juillet 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Point 128 de l'ordre du jour provisoire

**Rapports financiers et états financiers vérifiés
et rapports du Comité des commissaires aux comptes**

Premier rapport d'étape annuel du Comité des commissaires aux comptes sur la mise en place du progiciel de gestion intégré des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir à l'Assemblée générale une lettre du Président du Comité des commissaires aux comptes datée du 30 juin 2012, transmettant le rapport du Comité sur les progrès réalisés dans la mise en place du progiciel de gestion intégré (Umoja) au cours de l'exercice biennal clos le 31 décembre 2011.

* A/67/150.



Lettre d'envoi

Le 30 juin 2012

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le premier rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les progrès réalisés dans la mise en place du progiciel de gestion intégré au cours de l'exercice biennal clos le 31 décembre 2011.

Le Vérificateur général des comptes de la Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Liu Jiayi**

Monsieur le Président de l'Assemblée générale
des Nations Unies
New York

Premier rapport d'étape annuel du Comité des commissaires aux comptes sur la mise en place du progiciel de gestion intégré des Nations Unies

Résumé

L'Organisation des Nations Unies possède de multiples systèmes informatiques et télématiques « sur mesure »^a qui sont difficiles à relier les uns aux autres, coûteux à entretenir et n'ont pas évolué au même rythme que les technologies. En juillet 2006, l'Assemblée générale a approuvé, dans sa résolution 60/283, la proposition du Secrétaire général concernant la mise en place d'un progiciel de gestion intégré (le projet « Umoja ») dans l'ensemble du Secrétariat de l'ONU.

Comme leur nom l'indique, les progiciels de gestion intégré (PGI) permettent aux organisations de gérer leurs activités sur la base d'une approche intégrée et ils facilitent les échanges d'informations entre toutes les fonctions opérationnelles, offrant ainsi la possibilité de renforcer l'application du principe de responsabilité, d'améliorer le contrôle exercé par la direction et la prise de décision. En outre, ils contribuent, pour la plupart, à faciliter la réalisation d'économies et à encourager des gains d'efficacité dans l'exécution des activités. Le progiciel prévu pour l'ONU couvre la plupart des fonctions d'administration et d'appui de l'Organisation dans les cinq domaines suivants : finances, approvisionnements et achats, ressources humaines, services centraux d'appui et gestion des programmes et projets. Il englobe également un grand nombre d'entités dans un champ plus large formé par le système des Nations Unies, qui s'étend au-delà des services centraux du Secrétariat (voir annexe I) et, pour cette raison – parmi d'autres – est un projet de transformation des modes de fonctionnement très ambitieux et très complexe.

Dans le troisième rapport annuel sur l'état d'avancement du projet, l'Administration a indiqué que la mise en place du PGI devait en principe être achevée à la fin de 2015, soit trois ans après la date initialement prévue (voir A/66/381). Les dépenses prévues pour le projet se chiffrent à 315,8 millions de dollars et les avantages quantitatifs escomptés sont de l'ordre de 139 à 220 millions de dollars par an. Ce projet a pour objectif de simplifier un grand nombre de pratiques administratives et de mettre à la disposition de l'ONU des données actualisées et précises qui permettront d'accélérer la prise des décisions et d'assurer la prestation de service de meilleure qualité en améliorant la planification des programmes et la mesure des résultats.

En décembre 2011, dans sa résolution 66/246, l'Assemblée générale a prié le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de demander au Comité des commissaires aux comptes qu'il procède à un audit de la mise en œuvre du progiciel de gestion intégré et qu'il lui fasse rapport durant la partie principale de sa soixante-septième session, puis tous les ans.

^a Systèmes qui ont été conçus expressément à l'usage de l'ONU ou adaptés à ses besoins et ne peuvent donc pas être aisément remplacés par des systèmes nouveaux disponibles dans le commerce.

Le présent rapport, qui contient les conclusions et les recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes à l'issue du premier examen annuel, est le fruit d'une évaluation effectuée entre avril 2011 et avril 2012. Les constatations, recommandations et conclusions présentées reflètent les vues du Comité sur la situation qui existait au moment de l'audit. L'Administration a informé le Comité qu'elle acceptait toutes ses recommandations. Les mesures qu'elle a prises pour donner suite aux recommandations du Comité sont exposées dans le corps du rapport et dans l'annexe II, mais on notera qu'elles n'ont pas encore fait l'objet d'un audit.

L'Administration a également indiqué au Comité que, dans le quatrième rapport d'étape annuel sur l'exécution du projet Umoja qui doit être présenté à l'Assemblée générale lors de sa soixante-septième session, le Secrétaire général communiquerait des informations actualisées sur les modifications essentielles qui ont été apportées au projet Umoja depuis mars 2012.

Étant donné que le projet a rencontré des difficultés importantes, le Comité est rassuré par le fait que l'Administration a reconnu ouvertement les problèmes et les lacunes signalés dans le présent rapport et qu'elle s'est dite résolue à prendre une série de mesures qui, pour nombre d'entre elles, ont déjà été appliquées ou sont en cours d'application. Si elles sont effectivement et rapidement mises en œuvre, ces mesures devraient en principe contribuer dans une large mesure à remédier aux problèmes susmentionnés. Le Comité fera le point sur les nouveaux progrès réalisés et les effets des mesures prises par l'Administration à l'occasion du prochain audit du projet Umoja, au troisième trimestre de 2012.

Conclusions générales

Comme indiqué dans le présent rapport, le projet relatif au progiciel de gestion intégrée (Umoja) a rencontré de sérieuses difficultés en 2011 et au début de 2012. Le Comité est préoccupé de constater que les plans définissant la portée, le budget et le calendrier d'exécution du projet, tels qu'ils sont exposés dans le troisième rapport d'étape, sont extrêmement optimistes et souffrent d'un manque de rigueur; les commissaires aux comptes ne peuvent pas donner l'assurance que le projet sera exécuté dans les délais prévus, sans dépassements de coûts et conformément aux spécifications établies. Bon nombre des problèmes rencontrés dans le cadre du projet auraient pu être évités et révèlent des faiblesses au niveau de sa gestion et de la direction des opérations, ainsi que des lacunes plus graves et plus étendues dans la gouvernance et la gestion de la transformation des processus-métier.

Le PGI intéresse de nombreuses entités qui fonctionnent selon des schémas différents au sein du système des Nations Unies. Compte tenu de cette vaste portée, le Comité considère que la stratégie de mise en œuvre a été trop ambitieuse dès le départ en fixant des objectifs difficiles à atteindre pour le calendrier d'exécution et des déploiements simultanés dans tous les lieux et toutes les entités. Cette stratégie n'a pas été formulée à partir d'une analyse adéquate de la structure opérationnelle existante. On n'a pas non plus tenu dûment compte des corrélations qui existent, dans un cadre plus large, entre le projet Umoja et d'autres projets de transformation tels que celui relatif à la mise en œuvre des Normes comptables internationales pour le secteur public. Le Comité relève que les hauts responsables n'ont pas procédé à une étude globale des moyens nécessaires à l'exécution de multiples programmes de transformation et de la chronologie des opérations connexes.

Il reconnaît que le Secrétaire général est conscient des difficultés et que, au moment de la rédaction du présent rapport, il prenait des dispositions pour améliorer la gouvernance, la gestion et l'exécution du projet, et pour résoudre certains des problèmes que la gouvernance et la gestion peuvent soulever à l'échelle plus vaste du Secrétariat. De l'avis du Comité, il est essentiel de prendre des mesures immédiates, énergiques et efficaces si l'on veut appuyer la bonne mise en place du PGI et d'inscrire ces mesures dans le cadre d'une stratégie globale permettant de coordonner l'exécution de multiples projets concomitants qui visent à transformer les modes de fonctionnement de l'ONU. Tant que ces mesures n'auront pas produit des effets tangibles, le Comité ne pourra pas garantir que la réalisation du projet est en bonne voie.

L'Administration a précisé que les grandes ambitions qu'elle s'est fixées pour la mise en service d'un PGI étaient de fournir une information de meilleure qualité aux fins de la gestion et d'établir des méthodes de travail plus efficaces. Elle n'a toutefois pas indiqué comment elle doit procéder pour améliorer l'information de gestion et le Comité est préoccupé de constater que le progiciel n'est pas envisagé comme un projet de transformation opérationnelle qui vise à optimiser les processus de l'Organisation. Qui plus est, l'Administration n'a pas défini les avantages concrets qu'elle cherche à retirer du projet, ni déterminé comment elle compte les obtenir ou comment ils seront mesurés. Il est donc à craindre que l'Organisation laisse passer une occasion d'améliorer son efficacité et son efficience et que le PGI sera simplement une solution de remplacement coûteuse pour les systèmes d'information existants de l'Administration. Le Comité sait, d'après les résultats d'examen antérieurs de projets de transformation opérationnelle importants reposant sur des progiciels de gestion intégrés et d'autres systèmes informatiques, que, une fois que le système considéré sera en place, toute tentative qui serait faite pour remodeler les processus ou incorporer des améliorations techniques sera très onéreuse.

Le Comité est également préoccupé par le fait que les indications fournies par l'Administration sur les dépenses engagées et les progrès enregistrés pour le projet PGI manquent de transparence et que les arrangements prévus pour sa gouvernance ont été inefficaces. Quatre ans après le démarrage du projet, il n'existait pas de plan d'exécution détaillé et les décisions prises à son sujet semblaient être motivées davantage par le désir de respecter un calendrier de plus en plus irréaliste que par la nécessité de s'assurer que le système pourra aider l'Organisation à atteindre ses objectifs stratégiques. Le Comité a également des doutes sérieux quant à la fiabilité des prévisions fournies par l'Administration sur le coût final du projet car elles ne tiennent pas compte de plusieurs facteurs qui sont susceptibles d'entraîner une forte hausse des coûts. L'Administration ne peut pas non plus démontrer que le coût du projet est soit supérieur soit inférieur au budget prévu car elle est incapable de déterminer les acquis escomptés pour la rentabilisation de l'investissement de 123 millions de dollars qu'elle a effectué à ce jour.

Le Comité reconnaît que les arguments qui plaident en faveur d'un nouveau progiciel de gestion intégré sont très solides. Il considère néanmoins que les incertitudes qui planent sur la finalité du progiciel et la question de savoir s'il pourra être livré dans les délais fixés et dans les limites du budget alloué sont à présent suffisamment fortes pour justifier une réévaluation complète de la portée du projet, de son coût probable, du calendrier d'exécution et des avantages escomptés.

Principales constatations et recommandations

Les principales constatations dégagées par le Comité sont les suivantes :

L'Administration prévoit que la mise en place du PGI devrait être achevée trois ans après la date initialement prévue et des « dépenses connexes » substantielles n'ont pas été incluses soit dans le coût final prévisionnel, qui se chiffre à 315,8 millions de dollars, soit dans les budgets des départements concernés. Selon le calendrier d'exécution exposé dans le troisième rapport d'étape annuel, la mise en service complète du progiciel sera assurée à la fin de 2015, soit trois ans après la date initialement prévue. Le coût estimatif du projet, qui était à l'origine de 248,3 millions de dollars, a été réévalué à 315,8 millions de dollars en octobre 2009 et est resté inchangé depuis lors. Toutefois, certaines dépenses afférentes à la mise en place du progiciel, notamment celles qui ont trait au nettoyage et à l'archivage des données et aux essais d'usage, n'étaient incluses ni dans le budget du projet ni dans celui de chacun des départements concernés. L'analyse préliminaire effectuée par l'équipe du projet donne à penser que ces coûts pourraient atteindre un montant compris entre 86 millions et 110 millions de dollars.

Le troisième rapport d'étape annuel de l'Administration (A/66/381) indique que la valeur des avantages que le projet produira chaque année se situe entre 139 et 220 millions de dollars, mais il n'existe pas de plans convenus sur la nature des changements que l'Organisation doit opérer pour que ces avantages se concrétisent. L'Administration a identifié des solutions de remplacement qu'elle souhaite adopter pour certains processus-métier, mais le simple fait de concevoir et de déployer un nouveau système informatique qui intégrera ces processus ne garantit pas l'obtention des avantages escomptés. À l'heure actuelle, il n'existe pas de plans indiquant comment il faut organiser les méthodes de travail ou les effectifs pour tirer parti des gains d'efficacité engendrés par le remodelage des processus et on ne sait pas exactement quelles sont les exigences auxquelles le personnel devra répondre pour que le progiciel puisse être exploité de manière satisfaisante. L'Administration n'a pas non plus déterminé comment les informations de gestion améliorées seront exploitées pour obtenir des effets bénéfiques ou quelles informations seront requises, pour quels usages et pour quels résultats escomptés.

Actuellement, l'Administration n'envisage pas la mise en service du PGI comme un projet de transformation des modes de fonctionnement et n'a pas de plans pour la gestion des changements et l'introduction de méthodes de travail plus efficaces dans l'ensemble de l'Organisation. Pour que les avantages escomptés du progiciel se concrétisent, elle devra introduire de nouveaux modes opératoires et modifier les méthodes de travail du personnel et la définition des rôles et des responsabilités. Or, il n'existe pas de plans indiquant comment les méthodes de travail améliorées seront incorporées dans l'ensemble de l'Organisation et l'Administration n'a pas déterminé l'ampleur et le coût du programme de recyclage qui devra être mis en œuvre pour réaffecter des plages de temps de travail à des activités à plus forte valeur ajoutée. L'absence de plans pour la transformation des modes de fonctionnement risque également de causer des retards dans l'adoption du PGI pour les processus d'exécution des tâches après sa mise en place.

L'Administration n'assure pas une gestion efficace pour les coûts du projet ou son exécution. Elle a indiqué que le projet avait pris du retard pour des raisons diverses, notamment l'accroissement de son envergure, le fait que le temps requis pour l'acceptation de nouveaux processus-métier avait été plus long que prévu et les retards enregistrés dans le recrutement des membres du personnel affectés au projet et des experts fonctionnels. Le Comité pense que ces problèmes auraient pu être prévus et atténués par l'Administration si le projet avait été mieux géré et pris en main de façon plus dynamique par les hauts responsables. Il n'existe pas de plan détaillé indiquant les tâches à effectuer pour assurer la réalisation des objectifs généraux du projet ou l'ordre dans lequel elles doivent être exécutées. Cette situation a entraîné une accumulation de retards qui sont passés inaperçus ou ont été tolérés parce que l'on pensait qu'ils pourraient être résorbés dans le cadre du calendrier global des travaux. Les coûts n'étant pas contrôlés et analysés de façon suffisamment détaillée par rapport à des budgets et à des produits clairement définis, l'Administration ne peut pas gérer efficacement les ressources allouées au projet. Elle ne peut pas non plus démontrer que le coût du projet est soit supérieur soit inférieur au budget prévu car elle est incapable de déterminer les acquis escomptés pour la rentabilisation de l'investissement de 123 millions de dollars qu'elle a effectué à ce jour.

Selon l'approche adoptée par l'ONU à l'égard du PGI, le projet est divisé en plusieurs volets différents, interdépendants, dont l'exécution est confiée à de multiples parties et les résultats obtenus par une partie influent sur l'aptitude d'une autre partie à s'acquitter de ses responsabilités. Même si tous les intervenants collaborent à la réalisation d'une architecture technique convenue, on peut se demander s'il ne sera pas difficile pour l'Administration de demander des comptes à tel ou tel d'entre eux pour le fonctionnement du progiciel, une fois celui-ci mis en service.

Il est peu probable que le calendrier exposé dans le troisième rapport d'étape annuel de l'Administration pour la mise en service du PGI puisse être respecté et le coût final prévisionnel indiqué n'est pas solidement étayé. La mise en service du PGI devra sans doute être différée davantage car sa conception n'était pas achevée à la date prévue. L'Administration n'a pas encore quantifié la longueur de ce retard, mais le calendrier d'exécution révisé ne tient pas compte d'un éventuel retard à rattraper et n'offre aucune marge de manœuvre pour de nouveaux dérapages résultant de facteurs courants qui peuvent causer des retards dans la réalisation d'un projet (tels que les problèmes posés par le transfert des données provenant de systèmes périmés).

En outre, le coût estimatif du PGI calculé par l'Administration demeure inchangé en dépit du fait que le calendrier a été prolongé de deux ans et qu'une démarche progressive a été adoptée afin d'appuyer la mise en application des normes IPSAS. L'Administration avait précédemment estimé que le coût d'une approche progressive pour cet appui s'établirait à 397,9 millions de dollars, soit un montant supérieur de 82,1 millions de dollars au coût final actuellement prévu (voir A/64/380). Le Comité est préoccupé de constater, d'une part, que l'Administration n'a pas été en mesure de lui fournir des pièces concluantes pour étayer le coût final prévu évalué à 315,8 millions de dollars selon les indications initiales fournies en octobre 2009, et que, d'autre part, les incidences financières des retards et des changements importants intervenus dans la démarche suivie pour l'exécution du projet depuis cette date n'ont pas été prises en compte dans les prévisions de

dépenses de l'Administration. Le Comité a relevé que l'Administration avait revu ses projections à la baisse pour les ressources nécessaires afin de maintenir le coût prévisionnel au niveau indiqué de 315,8 millions de dollars, mais il n'a trouvé en contrepartie, au niveau de la portée du projet ou des activités planifiées, aucune trace de modifications qui tendraient à démontrer que la démarche progressive pourra être mise en œuvre sans surcoûts. Le Comité estime que cette situation révèle une grave carence au regard des bonnes pratiques admises pour la gestion des finances des projets, pratiques selon lesquelles il est essentiel d'évaluer les coûts régulièrement, et de façon réaliste, pour étayer la prise de décisions rationnelles.

La décision, prise plus récemment, d'utiliser les systèmes des générations antérieures, notamment le Système intégré de gestion (SIG), pour établir la première série d'états financiers présentés conformément aux normes IPSAS a quelque peu atténué les contraintes auxquelles les responsables du projet Umoja sont soumis pour sa livraison immédiate. Le Comité présentera des observations sur les conséquences qui en résulteront pour l'application des normes IPSAS dans son deuxième rapport d'étape relatif à ces normes (A/67/168). Cependant, étant donné que le projet PGI se déroule sur la base d'un plan d'exécution par phases, on ne voit pas bien pourquoi les coûts supplémentaires précédemment prévus pour une telle stratégie n'ont pas été inclus dans les prévisions de l'Administration pour le coût final du projet.

Le mécanisme de gouvernance du projet PGI ne définit pas la chaîne de responsabilité hiérarchique avec une clarté suffisante et ne favorise pas la transparence et l'efficacité dans la prise des décisions. Les tâches et les attributions des membres du Comité de pilotage n'ont pas été clairement définies et ils n'assurent pas la prise en charge des produits du projet, notamment la transformation des modes de fonctionnement. Il y a également un manque de transparence dans les processus de décision car il est difficile de déterminer sur quelle base des décisions essentielles ont été prises dans le cadre du projet. Le Comité estime que le Comité de pilotage n'a pas fait preuve d'un esprit critique suffisant à l'égard des mesures envisagées par l'équipe du projet ou par lui-même pour évaluer leur applicabilité et, jusqu'en avril 2012, aucun directeur exécutif n'avait été désigné.

Le Comité a formulé, à la lumière de ce qui précède, des recommandations détaillées qui figurent dans le corps même du présent rapport. Les principales recommandations adressées au Secrétaire général, dans le contexte de son quatrième rapport d'étape annuel sur le projet Umoja, sont les suivantes :

a) **L'Administration devrait déterminer quels changements elle se propose d'introduire au sein de l'Organisation pour concrétiser les avantages qu'elle compte retirer du projet chaque année, et les porter à la connaissance de l'Assemblée générale;**

b) **L'Administration devrait indiquer clairement comment elle entend gérer la transformation des modes de fonctionnement et incorporer des méthodes de travail plus efficaces et normalisées à l'échelle de l'Organisation;**

c) **Le Directeur du projet et le Comité de pilotage devraient :**
 i) réévaluer la viabilité du calendrier et du budget du projet, en tenant compte notamment de la propension à l'optimisme et de l'incidence probable des risques identifiés; ii) établir des prévisions solides pour le coût intégral du projet et les délais requis pour son achèvement dans le cadre du périmètre

actuellement défini; et iii) faire rapport à l'Assemblée générale, le plus tôt possible, sur les conclusions de cette évaluation et sur les solutions proposées pour les problèmes éventuels diagnostiqués, liés à une éventuelle hausse des coûts ou à un allongement des délais;

d) Les hauts responsables devraient mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés afin de pouvoir démontrer clairement à l'Assemblée générale que l'on peut se fier aux indications données sur le calendrier ainsi que sur les coûts prévus et les dépenses effectives engagées pour le projet PGI;

e) L'Administration devrait i) nommer un directeur exécutif investi de l'autorité requise dans tous les départements et entités où le PGI sera installé, pour donner une impulsion à la réalisation du projet; ii) communiquer des informations explicites à tous les fonctionnaires sur l'identité et l'autorité du directeur exécutif; et iii) arrêter les modifications prévues pour le dispositif de gouvernance du projet le plus tôt possible, notamment en assignant des responsabilités bien définies pour l'exécution des principales tâches.

À propos de la dernière recommandation ci-dessus, les modifications envisagées pour la gouvernance du projet PGI doivent être inscrites dans le cadre de l'approche plus intégrée de la gestion et de la conduite des transformations qui étaient en gestation au sein du Secrétariat au moment de la rédaction du présent rapport. Le Comité a formulé des observations plus détaillées sur les problématiques de la gouvernance et de la transformation des modes de fonctionnement dans son rapport financier et ses états financiers vérifiés pour l'exercice biennal clos le 31 décembre 2011 (A/67/5, Vol. I).

Premier rapport d'étape annuel du Comité des commissaires aux comptes sur la mise en place du progiciel de gestion intégré des Nations Unies

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Historique	11
II. Mandat, étendue des vérifications et méthode	11
III. Constatations et recommandations	13
A. Résultats attendus	13
B. Transformation des modes de fonctionnement	16
C. Gestion du projet	21
D. Assurance du projet	25
E. Gouvernance	32
IV. Remerciements	37
Annexes	
I. Périmètre du projet de progiciel de gestion intégré	38
II. État d'avancement des mesures proposées par l'Administration pour donner suite aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes	39

I. Historique

1. Auparavant, les technologies de l'information et des communications (TIC) n'étaient pas gérées sur la base d'orientations stratégiques bien définies, ce qui a entraîné une dispersion dans les actions entreprises pour assurer leur mise en œuvre à l'échelle du Secrétariat de l'ONU. Cette dispersion a contribué à la mise en place de multiples systèmes informatiques et télématiques « sur mesure » qui sont difficiles à relier entre eux, coûteux à entretenir et n'ont pas évolué au même rythme que les technologies.

2. En juillet 2006, dans sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a approuvé la proposition du Secrétaire général concernant la mise en place d'un progiciel de gestion intégré (PGI) dans l'ensemble du Secrétariat et le remplacement de systèmes existants, tels que le Système intégré de gestion (SIG). Comme leur nom l'indique, les progiciels de gestion intégrés permettent aux organisations de gérer tous les aspects de leur fonctionnement sur la base d'une approche intégrée et ils facilitent les échanges d'informations entre toutes les fonctions opérationnelles. Ils incorporent également les pratiques optimales établies par la profession dans leur conception qui reflète les vues du fournisseur sur les méthodes jugées par lui les plus efficaces pour l'exécution de diverses fonctions et activités internes.

3. Le progiciel de gestion intégré prévu pour l'ONU, appelé Umoja, couvre la plupart des fonctions d'administration et d'appui de l'Organisation à l'intérieur de cinq domaines : finances, approvisionnements et achats, ressources humaines, services centraux d'appui et gestion des programmes et projets. Il englobe également un grand nombre d'entités dans un champ plus large formé par le système des Nations Unies, qui s'étend au-delà des services centraux du Secrétariat (annexe I). Pour ces raisons – entre autres –, c'est un projet de transformation des modes de fonctionnement très ambitieux et très complexe.

4. Le projet PGI a pour objectif de simplifier un grand nombre de pratiques administratives et de mettre à la disposition de l'ONU des données actualisées et précises qui permettront d'accélérer la prise des décisions et d'assurer la prestation de service de meilleure qualité en améliorant la planification des programmes et la mesure des résultats. Il est également lié à un processus continu de transformation institutionnelle qui vise à mettre à jour les compétences, à harmoniser les méthodes de travail et à maximiser la productivité des ressources humaines, financières et matérielles.

5. L'Administration estime que la mise en place du progiciel de gestion intégré devrait être achevée d'ici à la fin de 2015, soit environ trois ans après la date initialement prévue. Le coût final qu'elle prévoit pour le projet est de 315,8 millions de dollars et les avantages quantitatifs escomptés seront de l'ordre de 139 à 222 millions de dollars par an si la mise en service complète et la stabilisation du système sont bien assurées.

II. Mandat, étendue des vérifications et méthode

6. En décembre 2011, dans sa résolution 66/246, l'Assemblée générale a prié le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de demander au Comité des commissaires aux comptes qu'il procède à un audit complet de l'exécution du projet Umoja. Elle a également demandé que le Comité des

commissaires aux comptes fasse rapport durant la partie principale de sa soixante-septième session, puis tous les ans. Le présent rapport contient les conclusions auxquelles est parvenu et les recommandations qu'a formulées le Comité des commissaires aux comptes à l'issue du premier examen annuel.

7. Le Comité a examiné un certain nombre de projets du secteur public à l'échelon international et national, ces dernières années, et a distingué cinq éléments qui fournissent des points de repère pour évaluer les chances de succès d'un projet (voir le tableau 1). Il s'est également appuyé sur les constatations faites dans le cadre d'autres projets exécutés au sein du système des Nations Unies ces dernières années et a adapté l'approche suivie pour la présente étude au contexte des Nations Unies. Dans ce rapport, il évalue les démarches adoptées par l'Administration pour la conception, le lancement et la conduite du projet par rapport aux cinq éléments clefs susmentionnés.

Tableau 1

Cinq éléments clefs pour la conception, le lancement et la gestion de projets fructueux

<i>Élément clef</i>	<i>Critères</i>
Résultats attendus	Les résultats attendus sont-ils bien compris par l'organisation? Existe-t-il un mécanisme qui permet de contrôler la production des résultats attendus au sein de l'organisation?
Transformation des modes de fonctionnement	L'organisation a-t-elle un plan pour la production des résultats attendus? L'organisation a-t-elle assuré la participation de ses parties prenantes et apporté des réponses à leurs attentes?
Gestion du projet	L'organisation assure-t-elle un suivi et une gestion efficaces de l'exécution du projet par rapport à un calendrier et à un plan d'exécution précis? L'organisation assure-t-elle un contrôle et une gestion efficaces des dépenses dans le cadre d'un budget en rapport avec les produits attendus?
Assurance du projet	Le projet est-il réaliste et réalisable si les prévisions de coûts et le calendrier ont été bien établis? Existe-t-il un système efficace qui permette de donner des assurances sur l'avancement du projet, y compris les aspects relatifs à la durée et au coût des travaux?
Gouvernance	A-t-on mis en place des dispositifs de gouvernance et de responsabilisation efficaces pour le projet? A-t-on mis en place un dispositif efficace pour la gestion de la transformation des modes de fonctionnement?

8. Le rapport du Comité est le résultat d'une évaluation effectuée entre avril 2011 et avril 2012. Les constatations, recommandations et conclusions présentées reflètent les vues du Comité sur l'état du projet au moment de l'audit. Le Comité s'est entretenu de ses conclusions et recommandations avec l'Administration et les observations de cette dernière ont été incorporées dans le rapport, lorsqu'il y avait lieu. Les mesures prises par l'Administration pour donner suite aux recommandations sont indiquées après chacune de ces recommandations et dans l'annexe II, mais elles n'ont pas encore fait l'objet d'un audit.

9. Le Comité a travaillé en étroite coordination avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) pour mieux se familiariser avec les résultats des audits internes effectués récemment par le Bureau et pour les exploiter, le cas échéant.

III. Constatations et recommandations

A. Résultats attendus

10. L'adoption d'un progiciel de gestion intégré n'implique pas seulement la mise en place d'un nouveau système informatique; elle suppose une transformation de l'organisation dans son ensemble avec l'introduction de nouveaux modes de fonctionnement qui imposent des changements dans les méthodes de travail et les procédures existantes, ainsi qu'au niveau des fonctions et des responsabilités. Cette entreprise implique donc une harmonisation des aspirations et des intérêts – souvent contradictoires – d'un grand nombre de parties prenantes. D'un côté, la méconnaissance des besoins institutionnels peut conduire à négliger des possibilités intéressantes et, d'un autre côté, une adhésion insuffisante de la part du personnel peut être préjudiciable à la bonne exécution du projet. Par conséquent, dans un projet de transformation institutionnelle de grande envergure, la direction générale doit toujours définir clairement ses priorités et les résultats visés et assurer une communication cohérente et efficace pour faire savoir au personnel ce que l'on attend de lui.

Compréhension des résultats attendus

11. L'Administration a précisé que les grandes ambitions qu'elle s'est fixées avec la mise en service d'un progiciel de gestion intégré étaient de fournir une information de meilleure qualité aux fins de la gestion et d'établir des méthodes de travail plus efficaces (voir A/64/380). Les données actualisées et, partant plus fiables, fournies par l'intermédiaire du PGI doivent permettre d'assurer une prise de décisions plus rapide et la prestation de service de meilleure qualité par des améliorations au niveau de la planification des programmes et de la mesure des résultats. Cependant, l'Administration n'a pas pu présenter de plans indiquant comment les informations de gestion améliorées seront exploitées pour obtenir des effets bénéfiques et il y a un manque de clarté quant à la nature des informations qui seront requises, des usages qui en seront faits et des résultats escomptés. Le Comité relève également qu'il existe actuellement un déficit d'informations de gestion de bonne qualité dans l'ensemble du Secrétariat, ainsi que l'Administration l'a signalé dans ses trois rapports sur le projet PGI (A/64/380, A/65/389 et A/66/381). On ne dispose donc pas de données de référence qui pourront servir à mesurer les améliorations obtenues sur le plan des résultats lorsque le progiciel sera en service.

12. D'après l'Administration, la mise en service d'un progiciel de gestion intégré apportera des avantages qui tiendront à deux principaux facteurs :

a) Des gains de productivité assurés par l'adoption de méthodes de travail plus efficaces et plus rationnelles (impliquant, par exemple, une réduction des chevauchements d'activités) qui libéreront des plages de temps de travail pouvant être réaffectées à des activités à plus forte valeur ajoutée;

b) Des gains d'efficacité obtenus grâce à l'amélioration de l'information de gestion (par exemple les économies réalisées dans le domaine des achats grâce à la réduction du gaspillage et à l'exploitation d'économies d'échelle).

13. L'Administration a indiqué que la valeur des avantages que le projet produira chaque année se situe entre 139 et 220 millions de dollars¹, mais il n'existe pas de plans convenus sur la nature des changements que l'Organisation doit opérer pour que ces avantages se concrétisent. Les estimations faites par l'équipe du projet sur la valeur des avantages n'ont pas non plus été approuvées par les unités organiques du Secrétariat et on ne sait pas exactement dans quelle mesure ces avantages se traduiront par des économies pécuniaires².

14. Les référents processus³ ne pourront rien faire pour produire les avantages escomptés tant qu'ils n'auront pas établi de plans montrant les résultats que l'Administration cherche à obtenir et les voies par lesquelles elle compte les obtenir. En l'absence de plans clairs et transparents identifiant les changements à opérer pour la réalisation des avantages escomptés, il n'est en effet pas certain que les parties prenantes, par exemple l'Assemblée générale et le personnel, appuieront les nouvelles dispositions proposées.

15. L'adoption d'un progiciel de gestion intégré offre également une bonne occasion de redéfinir les modèles de prestation de service. Ce faisant, on pourrait être amené à envisager, pour le nombre et l'emplacement des postes, des réaménagements importants qui exigeront un soutien politique, une ferme volonté de la part des cadres et des compétences solides en matière de gestion du changement. Le Comité note que les projections présentées dans les rapports annuels sur l'état d'avancement du projet Umoja n'incluent pas, pour la comptabilisation des avantages, les économies éventuelles que la redéfinition des modèles de prestation de service permettrait de réaliser, par exemple en regroupant certaines fonctions administratives dans des centres de services partagés, ce qui éliminerait des dédoublements de frais généraux. De toute évidence, il existe des possibilités intéressantes qui ne sont pas explorées à l'heure actuelle pour les avantages liés au PGI.

16. La mise en place du PGI est supervisée par un comité de pilotage composé de hauts fonctionnaires et présidé par le Secrétaire général adjoint à la gestion. En

¹ Renseignements complémentaires demandés par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le rapport du Secrétaire général relatif à Umoja (voir A/66/7/Add.1).

² Économies qui entraînent une réduction du volume des ressources nécessaires pour obtenir un résultat donné. Les économies non pécuniaires impliquent une amélioration des résultats pour un niveau de ressources donné.

³ Les référents processus sont les hauts fonctionnaires qui sont chargés d'introduire les changements nécessaires à la mise en place du PGI. Ils sont également membres du Comité de pilotage du projet.

février 2012, le Comité de pilotage a donné pour instructions à l'équipe du projet de se concentrer sur la mise en place du système et indiqué que l'examen des modes possibles de prestation de service par les services du Secrétariat n'était pas une priorité ou un préalable indispensable. Le Comité a également décidé de transférer la responsabilité de la poursuite des travaux relatifs à la prestation des services à l'équipe chargée du changement, établie au sein du Cabinet du Secrétaire général, dans le cadre de son plan de travail pour les cinq prochaines années. Or, le Comité des commissaires aux comptes estime que l'élaboration de plans visant à tirer parti des avantages complémentaires associés à une redéfinition des modèles de prestation de service aurait dû être l'une des priorités du projet. Il déplore que la responsabilité de cette tâche n'ait pas été confiée d'emblée à un haut fonctionnaire.

17. Lors de son audit final, il n'a pas été en mesure de déterminer à qui incombait la responsabilité de la redéfinition des modèles de prestation de service. L'équipe chargée du changement a indiqué qu'elle définissait la conception d'ensemble et que l'équipe du projet assurerait la réalisation de cette conception. Pourtant, l'équipe du projet a déclaré qu'elle avait simplement vocation à jouer un rôle de catalyseur, indiquant ainsi qu'elle pouvait mettre sur pied le système en l'adaptant au modèle de prestation de service qui sera appliqué, quel qu'il soit.

18. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Administration a informé le Comité que l'équipe chargée du changement s'employait à définir et à harmoniser tous les projets de transformation, et en particulier à explorer des possibilités de changements dans les modes de prestation de service en vigueur au Secrétariat de l'ONU. Ces travaux étaient effectués sous la tutelle du Directeur de cabinet et en étroite collaboration avec le nouveau Secrétaire général adjoint à la gestion et le Directeur du projet Umoja.

19. Le Comité recommande que le Directeur du projet : a) examine les lacunes relevées par le Comité et réévalue à la lumière de cet examen le modèle mis au point pour les avantages attendus du PGI, en consultation avec les référents processus; b) fixe, en accord avec chaque référent processus, des valeurs de référence et des objectifs chiffrés à atteindre pour les avantages identifiés; c) détermine le montant effectif des économies pécuniaires qui seront réalisées; d) attribue des responsabilités aux référents processus pour la réalisation des économies et des avantages convenus et l'élaboration de plans à cette fin; et e) porte à la connaissance de l'Assemblée générale les changements qu'il propose d'introduire au sein de l'Organisation pour concrétiser les avantages attendus du projet chaque année.

20. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité qu'un plan, dont la conduite sera confiée aux référents processus, avait été mis en chantier pour gérer le remplacement des méthodes de travail existantes par de nouvelles procédures. Par ailleurs, en vertu de leur mandat, les référents processus sont désormais tenus de formuler des plans pour la concrétisation des avantages et ils ont reçu des instructions du Président du Comité de pilotage indiquant que ces plans devront être en place en juillet 2013 au plus tard. Au cours des six mois qui précéderont la mise en service dans chacune des entités des Nations Unies, on procédera également à une nouvelle analyse approfondie des besoins en matière de transformation opérationnelle et des avantages seront définis et quantifiés avec précision par rapport à des valeurs de référence appropriées. Les chiffres seront entérinés par les référents processus mais la responsabilité de la concrétisation des

avantages sera confiée aux référents compétents pour les budgets (chefs de département).

21. Afin de rendre possibles une planification et une communication transparentes sur la concrétisation des avantages attendus de la mise en service du PGI, et afin que l'on puisse déterminer clairement si, pour obtenir ces effets positifs, il faudra libérer ou redéployer des postes, le Comité recommande à l'Administration de consulter l'Assemblée générale au sujet de ses plans relatifs à la concrétisation des avantages.

22. L'Administration a souscrit à cette recommandation et indiqué que les futurs rapports présentés par le Secrétaire général aux États Membres contiendraient des renseignements sur les modalités qui peuvent être envisagées comme une conséquence directe du déploiement et de la stabilisation du PGI pour le redéploiement des postes ou le remaniement des fonctions. Ces renseignements seront étoffés lorsque les avantages auront été déterminés et quantifiés au sein de chaque entité pendant les six mois précédant la mise en service du progiciel. Le Comité prend note de la réponse de l'Administration mais il insiste sur la nécessité de bien préciser comment les effets positifs indiqués seront obtenus concrètement.

23. Le Comité recommande également que l'Administration : a) répartisse clairement les responsabilités pour toutes les tâches liées à l'élaboration de propositions visant à dégager des gains supplémentaires par des changements dans les modes de prestation des services; et b) publie un calendrier pour la planification de ces propositions.

24. L'Administration a accepté cette recommandation et informé le Comité que le Département de la gestion est responsable de la définition et de l'harmonisation de toutes les initiatives de transformation des modes de fonctionnement, notamment celles liées au modèle de prestation de service et à la création de centres de services partagés. Les travaux sur ce sujet se poursuivront sous la supervision du Directeur de cabinet et le Secrétaire général adjoint à la gestion et le Directeur du projet participeront à toutes les réunions qui porteront sur les initiatives susmentionnées. Les responsables du projet procèdent à des adaptations axées sur la mise en œuvre du modèle de prestation de service qui se dessine.

B. Transformation des modes de fonctionnement

25. Pour mettre en service le progiciel de gestion intégré dans le système des Nations Unies, il faudra harmoniser les définitions des méthodes de travail de nombreuses organisations (voir annexe I) qui fonctionnent actuellement de manière différente, cette harmonisation devant être assurée par l'adoption des 321 processus-métier inclus dans la conception du progiciel. Pour appuyer cette transition, l'équipe du projet a inventorié les processus-métier existants.

26. Ayant examiné la démarche adoptée par l'équipe du projet pour inventorier les processus existants, le Comité a été troublé par le fait que cette démarche était purement qualitative, qu'elle n'était pas fondée pas sur une méthode rigoureuse et clairement définie et qu'elle se bornait à recenser les disparités en termes généraux, comme celles dues à l'absence de normalisation pour la documentation. Pour un projet de cette envergure, il s'attendrait à ce que des liens soient établis entre les problèmes mis en évidence et des opérations particulières et à trouver une

quantification des effets des différences constatées sur le personnel : par exemple, une identification des autorisations requises à différents échelons pour tel ou tel processus et des répercussions sur les délais de traitement et les frais généraux.

27. Les procédures à adopter seront incorporées dans la conception du logiciel du PGI et nécessiteront certaines adaptations pour le contexte des Nations Unies, mais ce sont des procédures standard fondées sur les pratiques optimales établies par la profession et qui reflètent les vues du fournisseur sur les méthodes jugées par lui les plus efficaces pour l'exécution d'une fonction ou d'une activité interne déterminée. Les procédures finales sont donc déjà arrêtées dans une large mesure et, ce qui compte pour l'Organisation, c'est de bien comprendre comment elle fonctionne actuellement et comment elle doit se transformer pour assurer les ajustements requis par ces nouvelles procédures. À ce propos, le Comité est préoccupé par le fait que les études conceptuelles de l'Administration ont accordé trop d'importance aux caractéristiques finales du progiciel et une attention insuffisante à la compréhension des facteurs d'inefficacité dans les processus-métier existants et à la clarification de ce qu'il faudra faire pour assurer la transition de l'Organisation vers de nouvelles méthodes de travail. Par exemple, on aurait pu, lors de la phase de conception, s'appliquer davantage à élucider si les fonctionnaires possèdent les compétences voulues pour bien exploiter les nouvelles données que le PGI pourra livrer et à déterminer la nature des dispositions à prendre pour combler les lacunes à cet égard.

28. Afin d'évaluer dans quelle mesure l'ONU est prête à mettre en place un progiciel de gestion intégré et à adopter de nouvelles méthodes de travail, le Comité a examiné deux processus importants : les demandes de fourniture de biens ou services et les réservations de voyage. Il a relevé des redondances notables dans les processus observés, y compris un grand nombre d'erreurs et de répétitions de tâches dues au fait que les fonctionnaires ne se conformaient pas aux exigences en matière de données ou aux politiques et procédures en vigueur. Par ailleurs, le client (par exemple, le demandeur de biens ou services) et le fournisseur (par exemple, l'acheteur) n'avaient reçu aucune formation officielle et le bon déroulement des processus était assuré par le jeu des connaissances personnelles plutôt que par l'application de modes opératoires normalisés.

29. Même si la portée de l'examen effectué par le Comité était limitée, il existe un risque que les variations observées pour les pratiques en usage dans le travail soient également répandues dans d'autres processus-métier et qu'elles persistent en dépit de la mise en œuvre du PGI. Si cela se produit, les manques d'efficacité constatés dans les processus actuels se perpétueront et les possibilités qui s'offrent pour la réalisation de gains importants seront amoindries ou entièrement réduites à néant. Le Comité note qu'il sera plus difficile de s'attaquer à ces problèmes après la mise en service du PGI si les fonctionnaires ont alors commencé à contourner les nouvelles procédures pour conserver leurs anciennes habitudes de travail, et que les solutions seront plus onéreuses.

30. La réussite des projets liés au PGI est largement conditionnée par la mesure dans laquelle ils sont gérés comme des projets de transformation des modes de fonctionnement. Le Comité trouve regrettable que l'Administration et l'équipe du projet ne se soient pas suffisamment employées à donner au personnel des Nations Unies les compétences et les moyens voulus pour mener à bien un projet de transformation institutionnelle de cette nature. Par exemple, le processus de réforme et d'amélioration devra se poursuivre au-delà de la mise en service du PGI, mais le

Comité constate que l'Organisation n'a pas de stratégie officielle pour la gestion et le perfectionnement des processus-métier après son déploiement. Cette stratégie comprendrait un mécanisme permettant de déterminer si les nouveaux modes d'organisation des tâches produisent ou non des effets positifs, d'identifier et de résoudre les problèmes qu'ils pourraient poser et de mettre en commun les modes opératoires optimaux à l'échelle de l'Organisation. L'absence d'une telle stratégie entraînera inévitablement des disparités dans les manières de procéder pour l'exécution des mêmes tâches, même après la mise en place du PGI, ce qui veut dire que les possibilités qui existent pour la réalisation de gains d'efficacité liés à l'adoption de modes opératoires uniformisés ne seront sans doute pas pleinement exploitées.

31. Le Comité recommande que l'Administration : a) indique clairement comment elle entend gérer le changement et ancrer des méthodes de travail plus efficaces et mieux harmonisées dans l'ensemble de l'Organisation; et b) élabore des plans indiquant comment elle aidera le personnel à développer les compétences et les capacités requises pour l'adoption de méthodes de travail différentes.

32. Le Comité recommande également que l'Administration établisse une stratégie officielle pour la gestion et l'amélioration des processus-métier de façon que le processus de réforme et d'amélioration engagé puisse se poursuivre après la mise en service du PGI.

33. L'Administration a souscrit à ces recommandations et informé le Comité qu'elle avait agi pour remédier à l'insuffisance des efforts investis dans la préparation de l'Organisation à la mise en œuvre d'un projet de transformation institutionnelle d'une telle importance. Par exemple, l'équipe du projet avait élaboré des plans pour cartographier toutes les opérations et fonctions qui rentrent dans le cadre du PGI en les reliant à des individus en vue de déterminer comment les fonctionnaires seront touchés et d'assurer la communication d'informations et l'organisation de formations et d'accompagnements appropriés pour induire les changements de comportement souhaités. Notant que l'équipe du projet n'était toujours pas dotée de compétences suffisantes pour traiter cette question, l'Administration a recentré le processus de recrutement et de louage de services professionnels de manière à remédier à ce déficit, à partir d'avril 2012.

Participation des parties prenantes et gestion des attentes

34. L'absence de clarté dans la définition des attributions et responsabilités liées à la gestion et à la réalisation des gains opérationnels est souvent un facteur qui contribue à faire échouer un projet. Il est donc indispensable de bien définir les attributions et responsabilités afférentes à la transformation des processus opérationnels si l'on veut concrétiser les avantages que peut apporter la mise en service du PGI. Si les référents processus ne sont pas habilités à mettre en œuvre les nouvelles méthodes de travail ou les changements apportés aux fonctions et responsabilités, cela contribuera à faire obstacle à l'application des nouvelles procédures établies dans le cadre du progiciel et entraînera une réduction des avantages.

35. Le Comité a constaté qu'on ne sait pas trop qui assure la prise en charge ou assume la responsabilité des initiatives de transformation des modes de fonctionnement :

a) L'équipe du projet n'a pas de plans pour ces initiatives et les unités organiques elles-mêmes en sont dépourvues;

b) Les activités d'alignement (assignation de tâches précises, par exemple) n'ont pas démarré. Or, tant que ces activités n'auront pas été entreprises, on ne pourra pas définir les besoins en matière de formation ni attribuer les tâches liées à la sécurité à des utilisateurs finals dans le cadre du nouveau progiciel de gestion intégré;

c) L'équipe du projet n'a pas d'objectifs d'étape, de liste de produits ou de budget pour les activités de transformation des modes de fonctionnement.

36. Cette équipe a mis au point des outils comme Umoja NET pour instaurer un dialogue avec les parties prenantes et appuyer les activités de transformation des modes de fonctionnement. Entre juillet 2010 et juillet 2011, 662 membres du personnel ont assisté à des réunions axées sur l'information visant à sensibiliser les parties prenantes au PGI. Cela représente 5,2 % des 12 700 usagers qui utiliseront régulièrement le PGI pour l'exécution d'opérations après sa mise en service et 1,6 % des quelque 40 900 personnes travaillant dans les entités du système des Nations Unies où le progiciel sera déployé. Lors de l'examen effectué par le Comité en novembre 2011, les parties prenantes consultées ont fait observer que l'engagement des gestionnaires du projet avait été moins dynamique au cours de l'année écoulée. L'Administration a reconnu que les échanges et interactions avec les parties prenantes avaient été très limités durant cette période car elle procédait à une réévaluation de sa stratégie de déploiement pour le progiciel.

37. L'Administration a indiqué que les membres du personnel des bureaux hors Siège représentaient 52 % de la participation aux réunions d'information organisées entre juillet 2010 et juillet 2011. À l'occasion des audits menés sur le pôle de Nairobi [Office des Nations Unies à Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)], le Comité a relevé des lacunes localement en ce qui concerne l'engagement à l'égard du projet et la sensibilisation à son importance. En particulier, il a constaté que, dans ces organismes :

a) On était généralement bien familiarisé avec le projet PGI et sensibilisé à son importance pour les aspects relatifs aux intentions et aux plans qui ont présidé à sa conception;

b) On avait le sentiment que la communication assurée à partir du Siège de l'ONU avait été bonne au début, mais que l'intensité des échanges avait diminué au cours de l'année écoulée;

c) On était préoccupé par le fait que l'absence d'informations sur l'avancement des travaux, et en particulier sur les systèmes et processus qui sont inclus dans le périmètre fonctionnel du PGI, freinait la planification locale, notamment l'établissement d'estimations sur les « dépenses connexes »;

d) On faisait preuve d'un manque de dynamisme pour la détermination des coûts estimatifs et des avantages prévus;

e) On ne savait pas trop dans quelle mesure la mise en service du PGI appellerait des retraits ou des redéploiements de personnel.

38. Lors des audits qu'il a menés au sein de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), le Bureau des services de contrôle interne a effectué certains travaux en vue de coordonner et de faciliter l'examen du projet PGI par le Comité. Il a constaté qu'il n'y avait pas d'équipes constituées ou de coordonnateurs désignés pour ce projet dans les missions et pas de dispositions explicites en matière d'encadrement et de responsabilisation pour la mise en œuvre du progiciel localement. Le Bureau a également observé que les administrations locales étaient préoccupées par :

- a) Un manque de sensibilisation au projet PGI;
- b) Une participation insuffisante à la mise au point et à la validation des nouveaux processus-métier;
- c) Une participation insuffisante au calcul des gains escomptés;
- d) Un manque de clarté au sujet des dépenses que la mise en service du PGI pourrait occasionner localement.

39. Le Comité note qu'on ne s'applique pas assez activement à entretenir des rapports structurés avec toutes les parties prenantes externes et qu'il n'existe pas de stratégie de communication ou de concertation à l'heure actuelle pour le projet. Il en conclut que, même si des efforts ont été faits pour établir des contacts avec le personnel au Siège et ailleurs, le personnel est mal renseigné sur les exigences auxquelles il devra répondre pour que le progiciel puisse être exploité de manière satisfaisante.

40. Dans son premier rapport sur les progrès réalisés dans l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) (A/66/151), le Comité avait recommandé que l'Administration évalue la possibilité de combiner les activités de changement des processus-métier prévues dans le cadre des projets relatifs aux normes IPSAS et au PGI. Alors qu'il est manifestement nécessaire d'harmoniser soigneusement les deux projets pour assurer la réalisation de leurs objectifs, le Comité relève qu'il n'y a aucune trace d'une quelconque évaluation ou d'une harmonisation effective dans la pratique. Même s'il est probable que la mise en application des normes IPSAS progressera plus rapidement que celle du PGI, il pense qu'il est toujours judicieux de combiner les activités de transformation des processus-métier pour ces deux grands projets. Le Comité réitère donc sa recommandation antérieure sur l'opportunité d'évaluer la possibilité de combiner les activités de transformation des processus-métier prévues dans le cadre des projets relatifs aux normes IPSAS et au PGI dans son deuxième rapport d'étape sur l'application de normes IPSAS (A/67/168).

41. Le Comité recommande que le directeur du projet : a) détermine dans quelle mesure les différents services de l'Organisation doivent être associés à la gestion du projet PGI; b) élabore des plans pour remédier à toute carence en matière de communication ou de concertation; et c) établisse une stratégie de communication et de concertation pour la phase de mise en œuvre.

42. L'Administration a souscrit à cette recommandation et fait savoir au Comité qu'une stratégie de concertation avait été envisagée, examinée et adoptée avec le Comité de pilotage et les référents processus. Elle a également signalé un

renforcement de la collaboration entre les équipes chargées des projets IPSAS et PGI, qui devait permettre d'assurer une meilleure harmonisation entre ces deux projets, notamment grâce à la colocalisation temporaire de personnel et au recrutement d'un administrateur du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité pour l'achèvement des travaux en suspens relatifs aux aspects financiers de la conception du PGI.

C. Gestion du projet

43. Pour assurer la bonne réalisation d'un projet, il est important d'avoir un plan d'exécution et un calendrier précis. Ce calendrier et ce plan d'exécution doivent être reliés aux budgets alloués pour le financement des diverses tâches prévues. Le calendrier et les budgets doivent ensuite faire l'objet d'un suivi et d'une gestion à la lumière d'informations fiables sur les dépenses engagées et l'avancement des travaux. Sans ces plans et ces budgets, il est impossible de suivre correctement les progrès accomplis. Il arrive fréquemment qu'il y ait des retards et des hausses de coûts dans les grands projets; il est donc important de définir des chemins critiques et de fixer des points sur ces parcours pour l'actualisation des coûts et des calendriers, afin de permettre une évaluation réaliste des différentes options avant la prise de décisions essentielles.

Gestion du calendrier et de l'exécution des travaux

44. Le calendrier d'exécution se décompose en quatre grandes étapes : préparation, conception, développement et déploiement. La phase de préparation a débuté en janvier 2008 et, selon les prévisions initiales de l'Administration, l'installation du système devait être complètement achevée à la fin de 2012.

45. En octobre 2009, l'Administration a indiqué que la date d'achèvement initialement prévue avait été repoussée d'un an, de fin 2012 à fin 2013 (voir A/64/380). En mai 2011, le Comité de pilotage a décidé, à la suite de nouveaux retards, de scinder les étapes de développement et de déploiement en plusieurs phases afin d'éviter des retards supplémentaires et d'étayer ce faisant l'application des normes IPSAS exigée pour 2014. Selon ce schéma révisé, les étapes de développement et de déploiement sont morcelées en deux phases : Umoja-Démarrage et Umoja-Extension.

46. La phase Umoja-Démarrage comportera les fonctionnalités nécessaires à l'application des normes IPSAS. Ses fonctionnalités concernent les processus mis en œuvre dans les domaines suivants : finances, achats de biens et services, voyages et gestion des actifs, des stocks et des biens. Umoja-Extension englobera toutes les autres fonctions qui entrent dans le périmètre fonctionnel du PGI et couvre les processus mis en œuvre dans les domaines ci-après : gestion des ressources humaines; établissement du budget; planification des forces; planification de la demande et logistique; gestion des conférences et autres événements; production et distribution des documents; gestion des subventions; ventes et services destinés au public. Selon la démarche progressive adoptée pour l'exécution du projet, le déploiement du PGI devrait être entièrement achevé à la fin de 2015, soit trois ans après la date initialement prévue.

47. Dans le troisième rapport d'étape annuel (A/66/381), l'Administration a indiqué que le projet avait pris du retard pour des raisons diverses, notamment

l'accroissement de son envergure, le fait que le temps requis pour l'acceptation de nouveaux processus-métier avait été plus long que prévu et les retards enregistrés dans le recrutement des membres du personnel affectés au projet et des experts fonctionnels. Le Comité pense que ces problèmes auraient pu être prévus et atténués par l'Administration si le projet avait été mieux géré et pris en main de façon plus dynamique par les hauts responsables. Il reconnaît néanmoins que, comme le calendrier ne reposait pas sur des bases très solides et n'était pas entièrement transparent, les organes directeurs du projet (le Comité de pilotage, le Comité de gestion et l'Assemblée générale) n'avaient pas des indications suffisamment claires sur la progression des travaux pour pouvoir prendre en temps opportun des décisions judicieuses permettant d'atténuer les risques qui sont apparus.

48. Depuis le démarrage des travaux, en 2008, l'équipe du projet utilise un calendrier dans lequel on indique uniquement les dates d'achèvement prévues pour les grandes étapes, par exemple celles de conception ou de mise en œuvre. L'équipe n'avait pas de plan d'exécution détaillé sous-jacent, comportant un ensemble bien défini de grandes étapes et de réalisations attendues et indiquant clairement : a) les différentes tâches à effectuer ou les activités à entreprendre pour assurer la réalisation des objectifs généraux du projet; b) l'ordre dans lequel elles doivent être exécutées ou les agents qui doivent les exécuter. Cette situation a entraîné une accumulation de retards qui sont passés inaperçus ou n'ont pas suscité de réactions, par exemple de la part du Comité de pilotage, ou qui ont été tolérés parce que l'on pensait qu'ils pourraient être résorbés dans le cadre du calendrier global des travaux.

49. Le Comité sait que la décision, prise plus récemment, de recourir aux systèmes anciens qui sont encore en service aux fins de l'application des normes IPSAS, notamment le Système intégré de gestion (SIG), a allégé quelque peu les contraintes immédiates pesant sur l'organisation du calendrier d'exécution du projet PGI. Cette décision était motivée par le fait que l'Administration ne pouvait pas compter sur la mise en service du PGI en temps voulu pour atteindre les objectifs liés à l'application des normes IPSAS (concrètement, l'Organisation se serait retrouvée démunie pour établir les états financiers). Les incidences de ladite décision sur l'application des normes IPSAS sont décrites dans le deuxième rapport d'étape du Comité sur ces normes (A/67/168). Le Comité fait néanmoins observer que la décision de s'appuyer sur le SIG est une solution provisoire et que les fonctions améliorées relatives à l'établissement des rapports qui seront introduites avec le nouveau progiciel sont cruciales pour l'obtention des avantages qui doivent découler des normes IPSAS.

Gestion des coûts

50. Une information de qualité sur les finances d'un projet permet de mieux maîtriser les coûts et de contrôler soigneusement les dépenses par rapport au budget alloué, ce qui rend possible une approche plus rationnelle et plus stratégique pour la prise des décisions. Au 30 avril 2012, on avait engagé des dépenses d'un montant de 123,2 millions de dollars pour la mise en œuvre du PGI, mais comme l'équipe du projet n'a pas de plan détaillé reliant le budget à des objectifs d'étape et à des réalisations attendues, l'Administration ne peut pas déterminer exactement quels résultats on aurait dû obtenir pour rentabiliser cet investissement. Cela dit, le Comité note qu'elle n'est pas astreinte par le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU à lier le budget du PGI à des étapes intermédiaires et à des produits ou à contrôler les coûts de cette manière.

51. L'équipe du projet établit les budgets et enregistre les dépenses uniquement sur la base de grandes catégories comme le personnel ou les consultants et les experts (tableau 2). Les capacités dont elle dispose pour l'enregistrement et le contrôle des dépenses sont limitées par le manque d'informations de gestion et les fonctionnalités insuffisantes offertes par le SIG en matière d'établissement de rapports. Par exemple, les dépenses indiquées dans la colonne Observations du tableau 2 ne font pas l'objet d'un suivi régulier et les calculs ont été effectués manuellement à la demande du Comité. Les coûts n'étant pas contrôlés et analysés de façon suffisamment détaillée par rapport à des budgets et à des produits clairement définis, l'Administration ne peut pas gérer efficacement les ressources allouées au projet.

52. **Le Comité recommande que l'Administration :** a) établisse un plan détaillé reliant le budget à des étapes intermédiaires et à des produits déterminés; b) indique clairement quels sont les référents pour les différentes parties du budget et les produits correspondants; c) mette en place des dispositifs de saisie des informations relatives aux dépenses et à la progression des travaux qui lui permettront de mieux suivre les avancées, d'assurer une meilleure maîtrise des coûts et d'améliorer les choix opérés pour les engagements de dépenses futures.

Tableau 2

État des dépenses consacrées à Umoja au 30 avril 2012

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Objet de dépense</i>	<i>Dépenses effectives au 30 avril 2012</i>	<i>Observations du Comité</i>
Postes	20,50	Dépenses afférentes au personnel du projet
Autres dépenses de personnel	10,94	Dépenses afférentes au personnel temporaire
Consultants et experts	0,92	Pas de ventilation disponible
Voyages	1,97	Pas de ventilation disponible
Services contractuels	54,50	Dont 49 millions de dollars au titre des services liés à la conception du progiciel et à la modélisation de ses avantages
Frais généraux de fonctionnement	9,00	Dont 5,1 millions de dollars au titre des locaux à usage de bureaux et 3,6 millions de dollars au titre des travaux de construction, transformation et amélioration des locaux
Fournitures et accessoires	0,79	Fournitures, accessoires, mobilier, matériel, et fournitures et matériel de bureau
Mobilier et matériel	24,60	Dont 24 millions de dollars au titre des licences de logiciels et des frais de maintenance
Total	123,20	

Source : Informations communiquées au Comité des commissaires aux comptes par l'équipe du projet.

53. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité qu'elle reconnaissait la nécessité d'un dispositif pour enregistrer régulièrement les progrès réalisés au regard des dépenses. Elle est en train d'installer un module de gestion de projet, baptisé NOVA, qui sera en place au 31 décembre 2012, à cette fin.

Compétences et aptitude à agir comme un client intelligent

54. Pour assurer la livraison du PGI dans les délais prévus et sans dépassement de budget, il faudra accomplir une multitude de tâches complexes qui doivent être menées parallèlement et au plus vite. Le projet est divisé en plusieurs volets différents, interdépendants, dont l'exécution est confiée à de multiples parties (par exemple, le fournisseur du progiciel, les intégrateurs de systèmes et l'ONU elle-même) et les résultats obtenus par une partie influent sur l'aptitude d'une autre partie à s'acquitter de ses responsabilités. Il est donc indispensable, pour la gestion d'un projet complexe comme celui-ci, que l'équipe qui en a la charge dispose des compétences commerciales voulues pour veiller à ce que les responsabilités contractuelles soient clairement définies, réparties et comprises par toutes les parties et à ce que les éléments interdépendants soient correctement gérés. Or, le Comité n'a vu aucune trace d'une analyse des tâches liées à la gestion des contrats qui permettrait à l'Administration de déterminer les effectifs nécessaires à l'exécution du projet, les compétences que ce personnel doit posséder et à quel moment ces compétences seront requises.

55. Le Comité relève que, en dépit du fait qu'un contrat a été signé pour le développement d'Umoja-Démarrage, la mise au point du système n'est pas encore achevée, les travaux étant à différents stades d'avancement dans les cinq domaines fonctionnels visés. Étant donné que les progiciels de gestion intégrés visent à intégrer tous les aspects du fonctionnement d'une organisation et à faciliter les échanges d'informations entre toutes les fonctions opérationnelles, ces décalages continuent de créer des incertitudes pour l'Administration quant à la viabilité de la solution globale qui sera proposée. De l'avis du Comité, il faudra entreprendre des travaux supplémentaires pour les dernières étapes de la conception et cela risque d'entraîner une hausse des coûts. Le Comité s'est entretenu de ce problème avec le directeur du projet lors de son audit final et celui-ci a confirmé que l'Administration connaissait les risques potentiels et était consciente de l'éventualité d'une hausse des coûts.

56. Lors de la mise en service d'un PGI, le client est souvent amené à consulter des sociétés extérieures pour le choix des logiciels et pour les aspects relatifs à la conception et au développement du système. La responsabilité de la livraison des produits attendus est ainsi clairement assignée au prestataire. Dans le cas du PGI prévu pour l'ONU, le projet est divisé en plusieurs volets différents, interdépendants, dont l'exécution est confiée à de multiples parties et les résultats obtenus par une partie influent sur l'aptitude d'une autre partie à s'acquitter de ses responsabilités. Plusieurs intervenants ont déjà fourni des apports techniques (équipe du projet, services informatiques de l'ONU et consultants) et trois autres intervenants pourraient être sollicités pour des concours externes lors de la phase de développement. Même si ces intervenants collaborent à la réalisation d'une architecture technique convenue, on peut se demander s'il ne sera pas difficile pour l'Administration de demander des comptes à tel ou tel d'entre eux pour le fonctionnement du progiciel, une fois celui-ci mis en service.

57. **Le Comité recommande que le Comité de pilotage détermine si l'Administration dispose d'un personnel en nombre suffisant avec les compétences voulues en matière de droit commercial et de gestion des marchés pour pouvoir gérer les contrats conclus avec les multiples parties chargées d'exécuter différents travaux pour des éléments interdépendants du projet.**

58. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité que les moyens du Bureau de la gestion du projet avaient été renforcés au sein de l'équipe Umoja pour que la gestion des contrats conclus avec les fournisseurs puisse être améliorée. Par exemple, des spécialistes chevronnés ont été recrutés dans le domaine des achats et des personnes nommément désignées se sont vu confier la responsabilité de suivre les interdépendances qui existent entre les différents contrats. L'Administration a également informé le Comité qu'elle procéderait à une évaluation approfondie de l'adéquation aux besoins de la fonction de gestion des contrats au sein de l'équipe du projet pour déterminer si les dispositions mises en place jusqu'à présent étaient suffisantes.

D. Assurance du projet

59. Il est essentiel de prévoir un dispositif d'assurance efficace pour les coûts et le déroulement des travaux si l'on veut garantir l'obtention de bons résultats dans le cadre d'un projet. La fonction assurance consiste à déterminer par une évaluation indépendante (indépendante de l'équipe du projet) si les rouages requis pour la bonne réalisation d'un projet sont en place et fonctionnent bien. Elle peut également porter sur des questions primordiales, par exemple celle de savoir si les prévisions faites sur les moyens financiers et le temps qu'il faudra investir pour mener le projet à bonne fin reposent sur des bases solides, tiennent compte des risques identifiés et sont susceptibles d'être biaisées par une propension à l'optimisme⁴. Le processus d'assurance devrait également permettre de mutualiser les leçons tirées de l'expérience à l'intérieur du portefeuille des projets d'une organisation pour que les tendances transversales, les enseignements généraux et les pratiques exemplaires soient enregistrés et exploités.

60. L'assurance peut faire appel à des sources diverses et elle peut être interne, par exemple lorsqu'elle est prise en charge par un service d'audit interne ou un service central, ou externe quand la responsabilité de l'examen est confiée à un autre organisme. Elle peut être planifiée si elle est programmée dès le début d'un projet de manière à répondre à des exigences particulières durant son cycle de vie, ou réactive si elle est déclenchée par un événement donné pendant l'exécution d'un projet, par exemple des préoccupations sur la progression du projet par rapport au plan établi pour sa réalisation. Le Comité note que le projet PGI n'a pas fait l'objet d'une assurance indépendante et systématique et appelle l'attention ci-après sur des points importants pour lesquels la conduite d'un processus d'assurance comme indiqué ci-dessus aurait permis d'éviter de sérieux problèmes.

⁴ Dans le milieu des spécialistes de la gestion des projets, il est bien attesté que les évaluateurs de projets ont généralement tendance à être trop optimistes. Pour contrer cette tendance, les évaluateurs devraient opérer des ajustements explicites dans les prévisions de dépenses et de calendrier d'un projet en s'appuyant sur des données empiriques.

Assurance sur la viabilité du calendrier

61. Le Comité relève que l'Administration avait fait réaliser une étude externe sur le calendrier du projet avant la publication de l'invitation à soumissionner pour Umoja-Démarrage, en novembre 2011. Elle avait abouti à la conclusion que les prévisions établies pour les délais de livraison étaient trop ambitieuses, et donc irréalistes, et qu'elles reposaient sur des scénarios optimaux dans lesquels les aléas n'avaient pas été pris en considération. Le calendrier d'exécution du PGI n'a pas été revu à la lumière des conclusions de cette étude, ce qui amène le Comité à se demander avec inquiétude si l'Administration ne s'attache pas en priorité à livrer un produit rapidement plutôt qu'à analyser les prestations qui sont effectivement exécutables. En effet, cette appréciation portée sur le calendrier a été formulée au moment où l'Administration cherchait à modifier la chronologie du projet PGI de façon à la mettre en phase avec l'application des normes IPSAS.

62. Le Comité craint que le calendrier actuellement prévu pour le projet ne soit irréaliste pour les raisons suivantes :

a) Il part de l'hypothèse que toutes les étapes seront franchies dans les délais imposés par des objectifs ambitieux et ne tient pas compte de cette propension à l'optimisme ou des dérapages liés à certains facteurs qui causent fréquemment des retards dans les projets, par exemple les problèmes posés par le transfert des données provenant de systèmes périmés. Du fait du morcellement des systèmes en place au sein du système des Nations Unies, les opérations liées à ces transferts – entre autres – seront onéreuses et prendront beaucoup de temps;

b) La passation du marché avec le fournisseur retenu pour la phase de développement d'Umoja-Démarrage a été retardée d'environ un mois et le projet n'est pas entièrement préparé pour le passage à cette phase car les études conceptuelles se poursuivent toujours avec des travaux qui sont à différents stades d'avancement dans les cinq domaines fonctionnels visés. L'Administration n'a pas encore quantifié la longueur de ce retard. Lorsqu'elle a annoncé la nouvelle date prévue pour l'achèvement de la mise en place du PGI (décembre 2015), elle a indiqué au Comité que rien n'était prévu pour assurer la prise en compte de retards supplémentaires éventuels dans la chronologie du projet sans répercussions sur la date d'achèvement du projet;

c) Le fait de recourir à plusieurs fournisseurs pour l'intégration des systèmes risque d'entraîner de nouveaux retards. L'Administration a signé un contrat avec un intégrateur de systèmes pour le développement, l'intégration, la mise à l'essai et le déploiement d'Umoja-Démarrage. Le calendrier exposé dans le troisième rapport d'étape annuel reposait initialement sur l'hypothèse d'un marché qui devait couvrir Umoja-Démarrage et une partie des travaux relatifs à Umoja-Extension. À présent, l'Administration prévoit deux marchés pour ces travaux et elle fera appel à un troisième adjudicataire pour le développement des autres volets d'Umoja-Extension. Le Comité n'a rien trouvé qui puisse donner à penser que les répercussions possibles de cette décision sur le calendrier du projet ont été examinées;

d) Il ressort de l'étude externe effectuée sur le calendrier du projet que la marge de temps ménagée entre les dates prévues pour l'achèvement des essais et le déploiement dans les différents lieux où le PGI doit être installé est très réduite. Faute de prendre en compte un éventuel retard à ce niveau, l'Administration risque

de ne pas avoir suffisamment de temps entre les déploiements pour stabiliser le système ou assurer la mise en place d'une formation et d'un appui appropriés à l'intention des utilisateurs.

Assurance sur la validité des coûts et des prévisions de dépenses du projet

63. En avril 2008, l'Administration a indiqué à l'Assemblée générale que le coût final prévu pour la mise en œuvre du PGI était évalué à 248,3 millions de dollars (voir A/62/510/Rev.1). Le projet Umoja est financé, selon une formule de partage des coûts convenue, au moyen du budget ordinaire à hauteur de 15 %, au moyen du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix à hauteur de 62 % et à l'aide de fonds extrabudgétaires à hauteur de 23 %. Le financement nécessaire à la couverture intégrale du coût prévu n'a jamais été approuvé par l'Assemblée. L'Administration demande des crédits pour couvrir les dépenses que le projet doit occasionner au cours de l'exercice budgétaire suivant, conformément aux dispositions fixées pour les différentes sources de financement, et l'Assemblée approuve un financement sur cette base.

64. En octobre 2009, le coût final prévisionnel a été révisé et s'établissait alors à 315,8 millions de dollars. La hausse était imputable à une demande d'approbation de 36 postes supplémentaires et à une augmentation des frais de voyage liée au choix d'une solution consistant à organiser pour le personnel des stages de formation animés par un moniteur et non plus des stages de formation réservés aux formateurs, comme il était initialement prévu (A/64/380). Le coût final prévisionnel était toujours fixé à 315,8 millions de dollars au moment de l'audit effectué par le Comité.

65. Le Comité est préoccupé de constater, d'une part, que l'Administration n'a pas été en mesure de lui fournir des pièces justificatives solides pour étayer le coût final prévisionnel évalué à 315,8 millions de dollars selon les indications initiales fournies en octobre 2009 et, d'autre part, que les incidences financières des retards et des changements importants intervenus dans la démarche suivie pour l'exécution du projet depuis cette date n'ont pas été prises en compte dans les prévisions de dépenses de l'Administration :

a) Le projet ne comporte pas de plan d'exécution détaillé qui relierait le budget à un ensemble bien défini de grandes étapes et de réalisations attendues (comme il a été expliqué plus haut);

b) Au 30 avril 2012, on avait engagé des dépenses d'un montant de 123,2 millions de dollars pour la mise en œuvre du PGI, mais l'Administration est incapable de déterminer les acquis escomptés pour la rentabilisation de cet investissement (comme il a été expliqué plus haut);

c) Depuis que le coût final prévisionnel a été réévalué par l'Administration à 315,8 millions de dollars en octobre 2009, le calendrier a été prolongé de deux ans et remanié pour assurer un appui synchronisé à la mise en application des normes IPSAS, mais les incidences de cette mesure n'ont pas été prises en considération dans le calcul du coût final prévisionnel (comme il a été expliqué plus haut);

d) Le coût final prévisionnel ne tient pas compte des dépenses connexes non budgétisées ou du coût probable des risques identifiés (comme indiqué plus haut).

66. Dans le premier rapport d'étape annuel (A/64/380), l'Administration envisageait la possibilité d'adopter une démarche progressive pour appuyer la mise en œuvre des normes IPSAS. Elle a estimé que le coût d'une telle démarche s'établirait à 397,9 millions de dollars, soit un montant supérieur de 82,1 millions de dollars au coût final actuellement prévu, mais rejeté cette façon de procéder au motif que « [son] coût [...] est nettement plus élevé à terme en raison de la répétition des activités de développement et de mise en œuvre, ainsi que du surcroît notable de travail et de formation nécessaire pour intégrer les fonctions de la deuxième phase ». Pourtant, et bien que l'Administration ait récemment décidé d'utiliser les systèmes des générations antérieures pour établir la première série d'états financiers présentés conformément aux normes IPSAS, l'exécution du projet PGI se poursuit sur la base d'une approche progressive et on ne comprend pas très bien pourquoi les dépenses supplémentaires précédemment prévues pour une telle stratégie n'ont pas été incorporées dans les prévisions de l'Administration sur le coût final du projet.

67. En août 2011, le coût total était évalué par l'équipe du projet à 368,1 millions de dollars dans le cadre de l'approche dite du « déploiement initial des modules relatifs aux normes IPSAS ». Le Comité de pilotage a jugé ce chiffre inacceptable et demandé à l'équipe du projet de ramener le coût prévisionnel à 315,8 millions de dollars avant la publication du troisième rapport d'étape annuel. Pour ce faire, l'Administration a réduit ses prévisions de dépenses annuelles au titre des frais de voyage, des consultants et des experts, des services contractuels et des fournitures et accessoires dans des proportions allant de 15 % à 57 %, pour la période allant de 2012 à 2015. Or, le Comité n'a trouvé aucune trace de modifications sous-jacentes qui auraient été introduites dans la définition du périmètre du projet ou la planification des activités pour justifier ces réductions. Les réductions appliquées aux estimations visaient seulement à ramener le coût final prévisionnel au niveau de 315,8 millions de dollars et n'étaient pas le fruit d'une réévaluation rigoureuse des incidences financières réelles de l'approche progressive.

68. Le Comité pense qu'il est peu probable qu'une simple diminution appliquée au montant des ressources prévues pour des activités essentielles, en vue d'endiguer des dépassements de coûts, se traduira par une réduction effective des dépenses si l'on ne modifie pas parallèlement la démarche envisagée. Même si les coûts sont effectivement réduits dans les domaines indiqués, ces économies pourraient se révéler illusoire car elles risquent de compromettre la réalisation des objectifs du projet et pourraient en fait entraîner une augmentation globale des coûts, ou bien un déplacement des coûts ou la perte de possibilités d'économies dans d'autres domaines. S'il est nécessaire de modérer les hausses appliquées au coût final prévisionnel, l'Administration devrait fixer des priorités pour les éléments du projet qui présentent une importance stratégique pour l'Organisation et proposer ensuite des réductions de coûts à partir d'une évaluation réaliste des coûts, des avantages et des inconvénients des options envisageables.

69. Le Comité constate également que l'Administration n'a pas déterminé les coûts « connexes » substantiels afférents à la mise en place du PGI (coûts liés au nettoyage des données, aux essais d'usage, à l'archivage des données, etc.) au stade de l'analyse de rentabilité. Ces coûts ne sont pas inclus dans le coût final prévisionnel du projet ou dans les prévisions de dépenses établies pour les budgets des départements. La première analyse des coûts connexes à laquelle l'équipe du projet a procédé en mars 2012 a abouti à des estimations comprises entre 86 et

110 millions de dollars, mais certaines dépenses, notamment celles afférentes aux voyages qui seront effectués au titre de la formation, n'ont pas encore été évaluées.

70. L'équipe du projet indique qu'elle ne peut pas couvrir toutes les dépenses connexes avec le budget mis à sa disposition et qu'elle s'emploie à désigner, pour les budgets, des référents qui seront appelés à les prendre en charge. Si l'on veut assurer la livraison du PGI dans les délais prévus, il faut que ces référents s'engagent à donner un degré de priorité élevé à des activités préparatoires comme le nettoyage des données et les essais d'usage. Cela dit, ils ne pourront pas entreprendre les travaux préparatoires tant qu'on n'aura pas clairement indiqué comment les dépenses connexes seront réparties et à quel moment elles seront engagées. L'Administration lui a fait savoir que le Département de l'appui aux missions avait accepté de couvrir les dépenses connexes afférentes à ses activités, mais le Comité ne voit pas comment les missions pourront financer ces dépenses concrètement si des crédits ne sont pas prévus à cette fin dans les budgets existants. Il est également préoccupant pour le Comité que l'Assemblée générale n'ait pas reçu ou approuvé de propositions sur les modalités de financement des dépenses connexes.

71. Étant donné que le calendrier et les coûts du projet ne reposaient pas sur des bases très solides et n'étaient pas entièrement transparents, les organes responsables de son financement et de sa gouvernance (le Comité de pilotage, le Comité de gestion et l'Assemblée générale) n'avaient pas des indications suffisamment claires sur le déroulement ou les coûts du projet pour pouvoir prendre, en temps opportun, des décisions judicieuses permettant d'atténuer les risques.

72. Le Comité recommande que le Directeur du projet et le Comité de pilotage : a) réévaluent la viabilité du calendrier et du budget du projet, en tenant compte de l'éventualité d'une propension à l'optimisme et de l'incidence des risques identifiés; b) établissent des prévisions solides pour le coût intégral du projet et les délais requis pour son achèvement dans le cadre du périmètre actuellement défini; et c) fassent rapport à l'Assemblée générale, le plus tôt possible, sur les conclusions de cette évaluation et sur les solutions proposées pour les problèmes éventuels diagnostiqués, liés à une éventuelle hausse des coûts ou à un allongement des délais.

73. L'Administration a souscrit à cette recommandation et convenu que l'absence d'un plan d'exécution détaillé avait entraîné des imprécisions dans les informations présentées sur l'état du projet, relativement au calendrier et au budget. Elle a informé le Comité qu'en juin 2012, le Comité de pilotage avait approuvé un calendrier de déploiement révisé et un plan d'exécution détaillé qui seront présentés à l'Assemblée générale dans le quatrième rapport d'étape annuel relatif au PGI. Selon le nouveau plan d'exécution, le déploiement du système sera effectué au niveau de chaque entité et non à partir des données extraites du SIG. Le calendrier révisé indique que la date d'achèvement prévue pour le déploiement et la stabilisation des modules Ressources humaines et Voyages dans le cadre de la première phase d'Umoja-Extension sera différée de six mois, c'est-à-dire reportée à juin 2016.

74. L'Administration a également informé le Comité que l'intégrateur de systèmes (Accenture) et le fournisseur du progiciel (SAP AG) avaient réalisé deux études indépendantes sur la conception du projet en vue de valider la qualité de la conception du projet et des prestations connexes à fournir et de vérifier que toutes

les exigences ont été satisfaites. Les travaux visant à corriger les lacunes décelées ont commencé le 4 juin 2012 et devraient s'achever à la fin du mois de juillet. L'Administration a reconnu que ces travaux supplémentaires entraîneraient un surcoût, mais souligné qu'ils étaient indispensables pour la progression du projet. Elle a indiqué au Comité que le coût final prévisionnel serait majoré et que les coûts révisés seraient présentés à l'Assemblée générale dans le quatrième rapport d'étape annuel.

75. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, les hauts fonctionnaires mettent en place des mécanismes de contrôle appropriés afin de pouvoir démontrer clairement à l'Assemblée générale que l'on peut se fier aux indications données sur le calendrier ainsi que sur les coûts prévus et les dépenses effectives engagées pour le projet PGI.

76. Le Comité a également recommandé que l'équipe du projet et les référents désignés pour les budgets collaborent pour : a) élaborer une estimation fiable du montant total des dépenses connexes liées au projet; b) donner des éclaircissements sur la répartition des dépenses connexes dans les meilleurs délais afin de donner le plus de temps possible aux référents budget pour les préparatifs liés à la couverture de ces dépenses; et c) formuler des propositions sur les modalités de financement des dépenses connexes.

77. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité qu'un groupe de travail présidé par la Sous-secrétaire générale/Contrôleuse et composé de représentants du Secrétariat, notamment du Département de l'appui aux missions, des bureaux extérieurs, du Siège de l'ONU et des missions hors Siège, devait se réunir en juillet 2012, sous la direction du Secrétaire général adjoint à la gestion, afin d'établir des directives sur l'imputation des coûts indirects liés au projet PGI. Ce groupe de travail se penchera en particulier sur les questions suivantes : a) examen et validation de toutes les dépenses qui n'ont pas été inscrites au budget du projet mais qui sont liées à la mise en place du PGI (par exemple, celles afférentes au nettoyage et à la conversion des données); b) élaboration de directives pour l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice 2014-2015; et c) étude de solutions possibles pour refaçonner le modèle de prestation de service de l'Organisation de manière à réaffecter des ressources existantes à l'exécution des tâches liées aux coûts indirects. L'Administration a indiqué que le groupe de travail établirait de nouvelles prévisions pour les dépenses indirectes et que, à son avis, tous les départements concernés devraient s'efforcer de couvrir ces dépenses à l'aide des ressources disponibles.

Assurance sur les risques inhérents au projet

78. La détermination des risques potentiels permet à une organisation de mettre en place des mécanismes pour réduire autant que faire se peut la probabilité qu'ils se matérialisent. Lors de son audit intermédiaire de novembre 2011, le Comité avait relevé un certain nombre de déficiences dans la façon dont le Comité de pilotage et l'équipe du projet traitaient les risques inhérents au projet, notamment le fait de mettre l'accent sur les mesures à prendre pour régler les problèmes causés par les risques qui s'étaient matérialisés plutôt que sur celles qui visent à prévenir les risques ou à les atténuer.

79. Le Comité a noté que l'inventaire des risques révisé établi par l'équipe du projet en mars 2012 à la suite de ses premières recommandations recense à présent

des risques qui ne se sont pas encore matérialisés et quantifie à la fois la probabilité d'occurrence des risques et leur impact éventuel. Il estime toutefois que cet inventaire laisse encore à désirer sur certains points :

a) Il se borne à donner des informations générales sur les agents qui pilotent la gestion des risques, par exemple « exige l'attention des hauts fonctionnaires » et n'indique pas clairement qui doit prendre en main les activités de gestion des risques ou en assumer la responsabilité;

b) Il caractérise les incidences financières probables des risques recensés en termes généraux en les classant dans cinq catégories correspondant à des fourchettes allant de moins de 1 % du budget, ou de 100 millions de dollars, à plus de 5 % du budget, ou de 500 millions de dollars. Ces coûts n'ont pas été intégrés dans le coût final prévu par l'Administration;

c) L'inventaire des risques révisé est utile pour l'équipe du projet, mais il est trop détaillé pour que le Comité de pilotage ou les hauts responsables puissent l'exploiter de façon efficace.

80. Le Comité recommande que le Président du Comité de pilotage et le Directeur du projet : a) attribuent explicitement la responsabilité de la prise en charge des risques à des personnes qui sont habilitées à les gérer; b) évaluent et documentent, pour chaque risque, la probabilité d'occurrence, y compris l'impact chiffré; et c) instituent une surveillance régulière des risques dans le cadre des arrangements relatifs à l'établissement des budgets et des dotations.

81. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité que ses préoccupations seraient incorporées dans l'inventaire des risques inhérents au projet et/ou dans le dispositif de surveillance applicable. Le Bureau de la gestion du projet, qui est chargé de tenir l'inventaire des risques, déterminera les attributions et les responsabilités pour la prise en charge et la gestion des risques inhérents au projet. L'Administration a également indiqué que l'équipe du projet avait mis au point un tableau de bord pour les rapports sur les risques établis à l'intention du Comité de pilotage.

Prise en compte des enseignements tirés de la mise en service de PGI antérieurs

82. Le Secrétariat n'a pas de méthode systématique pour recenser les enseignements tirés d'un projet et les faire partager dans tout l'éventail des projets ou les transposer dans d'autres organismes des Nations Unies. Il procède sur la base d'échanges officieux entre différents organismes ou différents projets. Par exemple, en juillet 2011, l'Administration a commandé une enquête sur les PGI mis en service dans 25 organismes des Nations Unies dans le but de tirer des enseignements de leurs expériences respectives et de définir des pratiques optimales. Cette étude a permis de dégager les enseignements suivants :

a) Dans les organismes qui se sont dotés d'un progiciel de gestion intégré, l'Administration a fourni un soutien constant au plus haut niveau. Le fait que les risques ont été bien gérés et qu'on a clairement défini les liens hiérarchiques entre la haute direction et l'équipe de gestion du projet était également un facteur essentiel;

b) Nombre d'organismes avaient un projet de départ très ambitieux en termes de portée, de délais prévus et de disponibilité des ressources qualifiées et avaient sous-estimé les besoins en financement;

c) Les délais sont souvent ambitieux et serrés, de sorte qu'il faut soit différer la mise en service du progiciel, soit réduire la portée du projet;

d) La refonte et la restructuration des processus-métier se font en continu et ne s'arrêtent pas avec la mise en service du système;

e) La mesure des avantages est une tâche ardue et les organismes s'appuient fréquemment sur des données empiriques ou des statistiques simples (par exemple, les tendances observées pour les délais de traitement des données) pour indiquer les avantages obtenus.

83. En octobre 2011, l'Administration a présenté les conclusions de cette étude au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Pourtant, à la connaissance du Comité, rien ne donne à penser que ces enseignements ont été pris en compte par l'Administration ou examinés dans le cadre d'un dispositif d'assurance indépendant. Faute d'adopter une méthode systématique pour la fonction d'assurance, on risque de négliger les tendances, les bonnes pratiques et les données d'expérience transversales et de ne pas pouvoir exploiter concrètement les enseignements tirés de la mise en service de PGI antérieurs dans l'ensemble du système des Nations Unies pour le PGI de l'Organisation.

E. Gouvernance

84. Une bonne gouvernance des TIC est un facteur important pour assurer une gestion et une utilisation appropriées de ces technologies en vue d'appuyer la réalisation des objectifs d'une organisation. La gouvernance des TIC englobe les personnes, les systèmes et les procédures qui gouvernent, encadrent et valident les TIC utilisées par une organisation en établissant une structure hiérarchique et des chaînes de responsabilité bien définies.

85. En janvier 2012, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a demandé au Comité de vérifier la manière dont les questions relatives à l'informatique et aux communications sont traitées au Secrétariat, notamment au Bureau de l'informatique et des communications. Le Comité envisage actuellement de publier un rapport distinct sur la gestion de l'informatique et des communications au sein de l'ONU à la fin de 2012, mais pense qu'il est opportun de présenter quelques réflexions préliminaires sur la question de la gouvernance des TIC, compte tenu de l'importance qu'elles revêtent pour l'exécution du projet PGI.

Principes généraux pour une gestion efficace des TIC

86. Il n'existe pas de modèle unique applicable à toutes les organisations pour la gouvernance des TIC. Néanmoins, une des fonctions primordiales dans toute structure de gouvernance de ces technologies est celle assumée par le directeur de l'informatique, dont les attributions seront déterminées par la nature des activités de l'organisation, de ses objectifs et des risques auxquels elle est exposée.

87. Dans une organisation qui procède à des réformes importantes, investit des sommes considérables dans son patrimoine informatique ou est largement tributaire

des TIC pour la conduite de ses activités, la fonction de directeur de l'informatique est ordinairement occupée par un administrateur de rang supérieur (membre du Conseil d'administration) qui a une part de responsabilité dans le fonctionnement de l'organisation. Par exemple, le directeur de l'informatique peut être appelé à diriger des projets informatiques qui sont cruciaux pour les objectifs stratégiques et opérationnels de l'organisation, comme la mise en service d'un PGI. La fonction de directeur de l'informatique se distingue de celle de directeur des technologies qui, en règle générale, a une dimension moins opérationnelle et stratégique et est axée sur la gestion du patrimoine et des moyens informatiques. Bien souvent, le directeur des technologies ne rend pas directement compte au Conseil d'administration, mais par l'entremise d'un cadre de rang intermédiaire.

Gouvernance des TIC au Secrétariat de l'ONU

88. Le Bureau de l'informatique et des communications, créé en février 2009, a mis en place un cadre et une stratégie de gouvernance des TIC au Secrétariat de l'ONU. Ce cadre régit également l'infrastructure dans les bureaux hors Siège, au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), à la CNUCED, au PNUE, à ONU-Habitat, à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Le chef du Bureau de l'informatique et des communications, directeur général de l'informatique et des communications, est chargé de l'orientation d'ensemble et répond des résultats donnés par les activités informatiques et télématiques au sein du Secrétariat. Les fonctions et responsabilités principales du directeur général de l'informatique et des communications sont les suivantes :

- a) Fournir une orientation stratégique et assurer la direction de la gestion des activités informatiques et télématiques au Secrétariat de l'ONU;
- b) Superviser la mise en œuvre des projets informatiques et des mécanismes de transformation des modes de fonctionnement dans toute l'Organisation;
- c) Superviser, dans le cadre d'une délégation de pouvoir, les activités et les investissements informatiques dans tous les services du Secrétariat.

89. Le poste de directeur général de l'informatique et des communications a été créé avec un rattachement hiérarchique au Vice-Secrétaire général parce que cela devait permettre à son titulaire d'avoir un pouvoir stratégique et de transformation accru dans l'équipe de direction. On pensait également que cette filière de remontée de l'information serait un mécanisme utile pour faciliter l'application des réformes structurelles et contribuer à atténuer et à surmonter les effets du fonctionnement en vase clos et de la résistance aux changements.

90. Le Comité estime que les objectifs qui ont inspiré la création du rôle assigné au directeur général de l'informatique et des communications étaient conformes aux grands principes de bonne gouvernance applicables aux TIC. Il relève toutefois que, si les fonctions essentielles qui s'attachent à ce poste englobent certaines responsabilités normalement assumées aussi bien par un directeur de l'informatique que par un directeur des technologies, le rôle assigné à son titulaire est centré essentiellement sur la gestion du patrimoine et des moyens informatiques, et non sur les questions relatives à la transformation des modes de fonctionnement ou à la mise en adéquation des TIC avec les objectifs et activités opérationnels. Le Comité

considère que le rôle attribué au directeur général de l'informatique et des communications, tel qu'il est actuellement défini, ne confère pas les pouvoirs nécessaires pour piloter efficacement la transformation des modes de fonctionnement dans l'ensemble de l'Organisation et on ne voit pas très bien qui d'autre est responsable des activités correspondantes et doit rendre des comptes à leur sujet.

91. À l'occasion de son examen initial de haut niveau de la stratégie informatique et télématique, le Comité avait relevé que cette stratégie ne faisait pas référence aux plans stratégiques de l'ONU, ce qui dénotait un défaut de convergence entre ladite stratégie et les plans stratégiques de l'Organisation. Il existe un risque inhérent au fait que la stratégie informatique et télématique de l'ONU n'appuiera peut-être pas pleinement ses besoins et priorités opérationnels. En mars 2012, le rattachement hiérarchique a été modifié pour le poste de directeur général de l'informatique et des communications, celui-ci rendant compte désormais au Secrétaire général adjoint à la gestion et non plus au Vice-Secrétaire général. De l'avis du Comité, cette décision contribue apparemment à accentuer la faiblesse du dispositif de pilotage prévu pour la mise en concordance des stratégies informatiques et télématiques avec les activités et objectifs opérationnels aux échelons supérieurs de la direction de l'Organisation. En fait, il n'y a pas, à un niveau élevé de l'Administration, de responsable qui serait chargé d'évaluer et de définir les besoins de l'Organisation en matière d'information et de déterminer comment les modes de fonctionnement devront être transformés pour répondre à ces besoins.

92. Le Comité estime que le manque de clarté qui caractérise les attributions et responsabilités dans la structure globale de gouvernance informatique de l'ONU a eu des répercussions sur la conduite du projet PGI. L'Administration ne semble pas avoir, comme il le faudrait, une vision d'ensemble sur les besoins de l'Organisation en matière d'information et les systèmes des générations antérieures, ou sur la façon de procéder pour les remplacer, les retirer du service ou les utiliser afin de faciliter la transition vers le PGI. On n'a pas non plus cherché à déterminer comment on obtiendrait les résultats visés pour ce projet dans une multitude d'entités opérationnelles des Nations Unies qui ont des degrés d'autonomie variables et présentent de fortes disparités sur les plans de la gouvernance, des modes de fonctionnement et des modèles de prestation de service. Le Comité considère que cette évaluation globale est un préalable nécessaire à la bonne conduite de la transformation des processus-métier et il pense également que l'absence de plans adéquats sur la gestion des systèmes hérités du passé révèle l'existence de failles dans la gouvernance des TIC, mais aussi dans la gouvernance de l'Organisation de façon plus générale.

Gouvernance du projet PGI

93. Pour assurer la bonne mise en place du PGI, il faut que le projet soit activement pris en main à un niveau élevé et cette prise en main doit être étayée par un dispositif de gouvernance qui favorise la prise de décisions judicieuses en temps opportun avec une définition claire des rôles, attributions et responsabilités. Les risques majeurs doivent être recensés, évalués et gérés à l'aide de dispositions appropriées.

94. La mise en place du PGI est supervisée par un Comité de pilotage qui rend compte au Comité de gestion. Le Comité de pilotage compte parmi ses membres la

Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions, le Sous-Secrétaire général adjoint à la gestion (qui est également Président du Comité de pilotage) et le Directeur général de l'informatique et des communications. Jusqu'en juin 2011, le Directeur du projet rendait compte directement au Secrétaire général adjoint à la gestion en sa qualité de Président du Comité de pilotage et au Directeur général de l'informatique et des communications pour la gestion quotidienne du projet et les questions techniques.

95. Après la démission de la Secrétaire générale adjointe à la gestion de son poste de présidente du Comité de pilotage en juin 2011, des remaniements provisoires ont été apportés au dispositif de gouvernance du projet. À la suite de ces remaniements, le Directeur du projet a été placé sous la supervision directe du Directeur général de l'informatique et des communications, qui était chargé d'encadrer la gestion du projet au nom du Comité de pilotage (voir A/66/381). Par ailleurs, le Vice-Secrétaire général a été nommé Président par intérim du Comité de pilotage et le Directeur de cabinet en est devenu membre. En mars 2012, le dispositif de gouvernance a été de nouveau remanié et, depuis lors, le Directeur du projet rend compte uniquement au Secrétaire général adjoint à la gestion.

96. Lors de l'audit intermédiaire du projet Umoja auquel il a procédé, le Comité a constaté que, malgré les remaniements apportés à son dispositif de gouvernance, les causes profondes des retards accusés par le projet n'étaient toujours pas traitées de façon efficace et il a préconisé une prise en main plus claire et plus énergique des réalisations attendues pour ce projet par les hauts responsables. Les fonctions et responsabilités du Comité de pilotage n'avaient pas été clairement définies et cet organe n'avait pas pris en charge certaines réalisations attendues, notamment la transformation des modes de fonctionnement. En avril 2012, en réaction aux observations faites par le Comité, l'Administration a défini un mandat pour les référents processus, qui sont membres du Comité de pilotage. Leurs responsabilités englobent : a) la prise en charge des activités de transformation des processus requises pour la bonne mise en place du PGI; b) l'utilisation d'applications pour le nettoyage et l'enrichissement des données lors de la mise en œuvre; et c) la concrétisation des avantages pour leurs processus respectifs. Le Comité prend acte des mesures positives qui ont été prises, mais il évaluera les incidences de ces nouvelles dispositions dans le cadre de ses travaux futurs sur le projet PGI.

97. La désignation, dans le cadre d'un projet, d'un référent unique (directeur exécutif), qui doit en assumer la responsabilité, est considérée par les spécialistes de la gestion des projets comme une condition préalable essentielle à sa bonne réalisation. Ce responsable, pour un projet vaste et important tel que la mise en place d'un PGI, devrait généralement être choisi parmi les membres de la direction de l'organisation (souvent le directeur de l'informatique, le directeur général ou le chef de l'administration), être habilité à prendre les décisions voulues pour faire avancer le projet et être explicitement soumis à l'obligation de rendre des comptes pour ces décisions. Il doit également avoir des compétences sur les questions relatives à la conduite d'activités opérationnelles et à la gestion des projets et des compétences techniques, ainsi qu'une connaissance approfondie des processus-métier et la pleine confiance de ceux qui sont responsables de la gouvernance et du financement.

98. Lors de son audit intermédiaire, le Comité avait souligné que le dispositif de gouvernance d'Umoja présentait une lacune à cet égard et il avait recommandé de nommer un directeur exécutif investi de l'autorité nécessaire pour faire avancer le projet et éliminer les freins qui l'entravaient. Donnant suite à cette recommandation, le Comité de pilotage a approuvé, en avril 2012, la nomination du Président de ce comité au poste de directeur exécutif du projet. Les attributions définies pour ce poste prévoient que le directeur exécutif est responsable en dernier ressort de l'exécution du projet PGI, et qu'il est notamment chargé d'aligner le projet sur les besoins institutionnels et la stratégie opérationnelle de l'Organisation et, avec le concours des référents processus, de veiller à la transformation des modes de fonctionnement et à la concrétisation des avantages. Le Secrétaire général adjoint à la gestion est le directeur exécutif du projet, en sa qualité de Président du Comité de pilotage. Le Comité prend acte des mesures positives qui ont été prises, mais il est préoccupé par le fait que le directeur exécutif actuellement désigné n'a pas autorité sur tous les départements et entités dans lesquels Umoja sera installé et que, partant, il ne pourra peut-être pas assurer un pilotage efficace du projet.

99. Le Comité recommande que l'Administration : a) nomme un référent unique (directeur exécutif) investi de l'autorité requise dans tous les départements et entités où le progiciel de gestion intégré sera installé, pour donner une impulsion à la réalisation du projet; b) communique des informations explicites à tous les fonctionnaires sur l'identité et l'autorité du directeur exécutif; et c) arrête les modifications prévues pour le dispositif de gouvernance du projet le plus tôt possible, notamment en assignant des responsabilités bien définies pour l'exécution des principales tâches.

100. L'Administration a souscrit à cette recommandation et informé le Comité qu'elle avait pris un certain nombre de dispositions pour assurer l'octroi au Secrétaire général adjoint à la gestion des pouvoirs nécessaires au pilotage du projet, en sa qualité de « référent projet » (équivalent de directeur exécutif). Par exemple, le Directeur de cabinet a écrit aux chefs des départements et bureaux, le 2 juillet 2012, pour les aviser que le Secrétaire général avait accordé un rang de priorité élevé à la mise en service du PGI et que les contrats de mission qu'il signerait avec les hauts fonctionnaires en 2012 comprendraient un objectif spécial et trois mesures pour les résultats attendus, en vue d'appuyer l'exécution du projet. Selon une de ces mesures, d'ici au 31 décembre 2012, tous les départements et bureaux devront avoir établi un plan fixant des modalités et un calendrier pour le nettoyage des données.

IV. Remerciements

101. Le Comité des commissaires aux comptes tient à remercier le Secrétaire général adjoint à la gestion, le Directeur du projet et leurs collaborateurs de l'aide qu'ils ont apportée à ses équipes et de l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve.

Le Vérificateur général des comptes de la Chine,
Président du Comité des commissaires aux comptes
(*Signé*) **Liu Jiayi**

Le Contrôleur et Vérificateur général des comptes
du Royaume-Uni de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord (Vérificateur principal)
(*Signé*) Amyas **Morse**

Le Vérificateur général des comptes
de l'Afrique du Sud
(*Signé*) Terence **Nombembe**

30 juin 2012

Périmètre du projet de progiciel de gestion intégré



Annexe II

État d'avancement des mesures proposées par l'Administration pour donner suite aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
Le Comité recommande que le Directeur du projet : a) examine les lacunes relevées par le Comité et réévalue à la lumière de cet examen le modèle mis au point pour les avantages attendus du PGI, en consultation avec les référents processus; b) fixe, en accord avec chaque référent processus, des valeurs de référence et des objectifs chiffrés à atteindre pour les avantages identifiés; c) détermine le montant effectif des économies pécuniaires qui seront réalisées; d) attribue des responsabilités aux référents processus pour la réalisation des économies et des avantages convenus et l'élaboration de plans à cette fin; e) porte à la connaissance de l'Assemblée générale les changements qu'il propose d'introduire au sein de l'Organisation pour concrétiser les avantages attendus du projet chaque année.	Umoja	Oui	Juillet 2013	Pour remédier aux lacunes relevées par le Comité, il faudra mener de nombreuses consultations avec : a) le Comité de pilotage afin de déterminer des responsabilités, b) l'Équipe chargée du changement afin d'élaborer une philosophie ou un schéma directeur pour les « services partagés » et c) les référents processus. Ce processus ne sera pas achevé avant la présentation du quatrième rapport annuel, où seront exposés succinctement l'approche adoptée et les progrès réalisés. Les discussions qui auront lieu avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission donneront une autre occasion de fournir des renseignements actualisés. La date d'achèvement visée (juillet 2013) coïncide avec la mise en service prévue d'Umoja sur un site pilote.
Le Comité recommande que, afin de rendre possibles une planification et une communication transparentes sur la concrétisation des avantages attendus de la mise en service du PGI, et afin que l'on puisse déterminer clairement si, pour obtenir ces effets positifs, il faudra libérer ou redéployer des postes, l'Administration consulte l'Assemblée générale au sujet de ses plans relatifs à la concrétisation des avantages	Umoja	Oui	2013, 2014 et 2015 (rapports du Secrétaire général sur Umoja)	Les futurs rapports que le Secrétaire général présentera aux États Membres contiendront des renseignements sur les modalités qui peuvent être envisagées comme une conséquence directe du déploiement et de la stabilisation du PGI pour le redéploiement des postes ou le remaniement des fonctions. Ces renseignements seront étoffés lorsque les avantages auront été déterminés et quantifiés au sein de chaque entité pendant les six mois précédant la mise en service du progiciel.
Le Comité recommande également que l'Administration : a) répartisse clairement les responsabilités pour toutes les tâches liées à l'élaboration de propositions visant à dégager des gains supplémentaires par des changements dans les modes de prestation des services; b) publie un calendrier pour la planification de ces propositions.	Umoja	Oui	Octobre 2012	Cette question fait actuellement l'objet d'entretiens entre l'équipe chargée du changement, le Directeur exécutif du projet et Umoja en vue de déterminer les différentes tâches et responsabilités.

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
Le Comité recommande que l'Administration : a) indique clairement comment elle entend gérer le changement et ancrer des méthodes de travail plus efficaces et mieux harmonisées dans l'ensemble de l'Organisation; b) élabore des plans indiquant comment elle aidera le personnel à développer les compétences et les capacités requises pour l'adoption de méthodes de travail différentes.	Umoja	Oui	Juillet 2013	L'équipe d'Umoja chargée de la gestion du changement et les équipes de réalisation ont défini des stratégies et des plans pour évaluer les effets des changements liés au déploiement du progiciel, une méthode pour la cartographie des fonctions (attribution de fonctions à des individus dans l'environnement Umoja) et une approche pour la formation et l'apprentissage. Toutes ces activités doivent permettre à l'Organisation de cerner les principales différences entre les processus existants et les processus nouveaux, de recenser les fonctionnaires qui seront touchés par les changements et de veiller à ce que des informations, des formations et des accompagnements appropriés soient mis à leur disposition pour induire les modifications de comportement souhaitées, et à ce que les droits d'accès et les pouvoirs de ces fonctionnaires soient limités aux opérations requises pour l'accomplissement de leurs tâches, en assurant dûment la séparation des fonctions.
Le Comité recommande également que l'Administration établisse une stratégie officielle pour la gestion et l'amélioration des processus-métier de façon que le processus de réforme et d'amélioration engagé puisse se poursuivre après la mise en service du PGI.	Umoja	Oui	Août 2013	Une approche formalisée pour la création d'un pôle d'excellence qui aura pour mission de gérer et de perfectionner les processus-métier après la mise en service d'Umoja sera examinée lors de l'élaboration de la stratégie des Nations Unies pour le soutien et la maintenance du progiciel de gestion intégré. Cette stratégie tiendra compte des exigences liées à la gestion du changement, à la formation et à l'analyse des processus-métier pour permettre à l'Organisation de continuer à améliorer le système après sa mise en service.
Le Comité consultatif recommande que le Directeur du projet : a) détermine dans quelle mesure les différents services de l'Organisation doivent être associés à la gestion du projet PGI; b) élabore des plans pour remédier à toute carence en matière de communication ou de concertation; c) établisse une stratégie de communication et de concertation pour la phase de mise en œuvre.	Umoja	Oui	Septembre 2012	Une stratégie de concertation globale a été envisagée, examinée et adoptée avec le Comité de pilotage et les référents processus, notamment sur les questions relatives à la structure d'appui au déploiement et à la mobilisation, à la sensibilisation et à la formation des cadres et de l'ensemble des fonctionnaires concernés.

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
Le Comité recommande que l'Administration : a) établisse un plan détaillé reliant le budget à des grandes étapes et à des réalisations attendues; b) indique clairement quels sont les référents pour les différentes parties du budget et les produits correspondants; c) mette en place des dispositifs de saisie des informations relatives aux dépenses et à la progression des travaux qui lui permettront de mieux suivre les avancées, d'assurer une meilleure maîtrise des coûts et d'améliorer les choix opérés pour les engagements de dépenses futurs.	Umoja	Oui	Décembre 2012	S'agissant des 118 millions de dollars qui ont déjà été dépensés pour le projet, l'Administration n'était pas dotée de dispositifs qui permettraient de relier le budget à des grandes étapes et à des réalisations attendues. Elle peut attester les activités qui ont été financées à l'aide de ces fonds et les résultats qui ont été obtenus. En dépit du fait que les Normes comptables du système des Nations Unies n'imposent aucune obligation à cet égard, l'Administration reconnaît qu'un tel instrument est nécessaire pour un projet comme Umoja et elle installe actuellement le module de gestion de projet NOVA, qui est l'un des outils les plus performants disponibles dans le commerce, à cette fin.
Le Comité recommande que le Comité de pilotage détermine si l'Administration dispose d'un personnel en nombre suffisant, avec les compétences voulues en matière de droit commercial et de gestion des marchés, pour pouvoir gérer les contrats conclus avec les multiples parties chargées d'exécuter différents travaux pour des éléments interdépendants du projet.	Département de la gestion (Bureau du Secrétaire général adjoint)	Oui	Décembre 2012	Une étude détaillée sera réalisée sur l'adéquation aux besoins de la fonction de gestion des contrats dans l'environnement Umoja. Toutefois, depuis janvier 2011, Umoja a renforcé ses capacités de gestion des contrats en faisant appel à des spécialistes des achats chevronnés qui sont bien familiarisés avec les questions relatives aux achats et la passation des marchés à l'ONU. L'affectation d'un expert fonctionnel au projet Umoja et le regroupement de toutes les opérations d'achat au sein du Bureau de la gestion du projet ont permis de renforcer les capacités dont on dispose pour gérer les multiples contrats conclus avec des prestataires de services extérieurs. Lorsque l'étude susmentionnée aura été réalisée, l'Administration pourra déterminer si les mesures prises à ce jour sont suffisantes.
Le Comité recommande que le Directeur du projet et le Comité de pilotage : a) réévaluent la viabilité du calendrier et du budget du projet, en tenant compte de l'éventualité d'une propension à l'optimisme et de l'incidence des risques identifiés et établissent des prévisions solides pour le coût intégral du projet et les délais requis pour son achèvement dans le cadre du périmètre actuellement défini; b) fassent rapport à l'Assemblée générale, le plus tôt possible, sur les conclusions de cette évaluation et sur les solutions proposées pour les problèmes éventuels diagnostiqués, liés à une éventuelle hausse des coûts ou à un allongement des délais.	Umoja	Oui	Septembre 2012	Une analyse en cours portant sur le calendrier, le budget et la stratégie de déploiement du projet et d'autres éléments critiques est presque terminée. Ce travail entrepris dans le cadre de l'élaboration du quatrième rapport annuel est éclairé et validé par une collaboration avec le Directeur exécutif du projet, le Comité de pilotage, les référents processus, les services du Secrétariat et les groupes de consultants externes. Cette collaboration est nécessaire pour obtenir l'adhésion des parties concernées sur les plans futurs concernant le calendrier, le périmètre fonctionnel et le budget d'Umoja. Le quatrième rapport d'étape sera approuvé par le Directeur exécutif du projet, entériné par le

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
				Comité de pilotage et le Comité de gestion et établi selon la procédure habituelle par l'intermédiaire de la Division de la planification des programmes et du budget, du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion du Département de la gestion et du Cabinet du Secrétaire général.
Le Comité recommande que les hauts fonctionnaires mettent en place des mécanismes de contrôle appropriés afin de pouvoir démontrer clairement à l'Assemblée générale que l'on peut se fier aux indications données sur le calendrier ainsi que sur les coûts prévus et les dépenses effectives engagées pour le projet PGI.	Département de la gestion (Bureau du Secrétaire général adjoint)	Oui	Décembre 2012	Le Directeur et le Directeur exécutif du projet et le Comité de pilotage veilleront à la mise en place de mécanismes de contrôle appropriés pour pouvoir démontrer clairement à l'Assemblée générale que l'on peut se fier aux indications données sur le calendrier ainsi que sur les coûts prévus et les dépenses effectives engagées pour le projet PGI.
Le Comité recommande également que l'équipe du projet et les référents désignés pour les budgets collaborent pour : a) élaborer une estimation fiable du montant total des dépenses connexes liées au projet; b) donner des éclaircissements sur la répartition des dépenses connexes dans les meilleurs délais afin de donner le plus de temps possible aux référents budget pour les préparatifs liés à la couverture de ces dépenses; c) formuler des propositions sur les modalités de financement des dépenses connexes.	Umoja	Oui	Octobre 2012	Un groupe de travail présidé par la Sous-Secrétaire générale/Contrôleuse et encadré par le Directeur exécutif du projet, qui se compose de représentants du Secrétariat, notamment du Département de l'appui aux missions, des bureaux extérieurs, du Siège de l'ONU et des missions hors Siège, doit se réunir en juillet 2012 pour établir des directives claires sur l'imputation des coûts indirects afférents au projet PGI, en tenant compte des obstacles affectant le calendrier de déploiement du progiciel et des impératifs liés à la planification et à l'établissement des budgets en temps voulu dans les départements. Ce groupe de travail se penchera en particulier sur les questions suivantes : a) examen et validation de toutes les dépenses qui n'ont pas été inscrites au budget du projet mais qui sont liées à la mise en place du PGI (par exemple, celles afférentes au nettoyage et à la conversion des données); b) élaboration de directives pour l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice 2014-2015; c) étude de solutions possibles pour refaçonner le modèle de prestation de service de l'Organisation de manière à réaffecter des ressources existantes à l'exécution des tâches liées aux coûts indirects. Le Groupe de travail établira de nouvelles prévisions pour les dépenses indirectes en tenant compte de deux principes : maintien de ces dépenses au niveau le plus bas possible et couverture de ces dépenses par chaque département concerné à l'aide des ressources dont il dispose, dans la mesure du possible.

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
Le Comité recommande que le Président du Comité de pilotage et le Directeur du projet : a) attribuent explicitement la responsabilité de la prise en charge des risques à des personnes qui sont habilitées à les gérer; b) évaluent et documentent, pour chaque risque, la probabilité d'occurrence, y compris l'impact chiffré; c) instituent une surveillance régulière des risques dans le cadre des arrangements relatifs à l'établissement des budgets et des dotations.	Umoja Département de la gestion (Bureau du Secrétaire général adjoint)	Oui	Septembre 2012	Comme indiqué dans le projet de quatrième rapport d'étape, il y a eu des avancées notables sur le plan du recensement et de la gestion des problèmes et des risques auxquels le projet doit faire face. Les préoccupations exprimées par le Comité seront incorporées dans l'inventaire des risques inhérents au projet et/ou dans le dispositif de surveillance applicable.
Le Comité recommande que l'Administration : a) nomme un référent unique (directeur exécutif) investi de l'autorité requise dans tous les départements et entités où le progiciel de gestion intégré sera installé, pour donner une impulsion à la réalisation du projet; b) communique des informations explicites à tous les fonctionnaires sur l'identité et l'autorité du directeur exécutif; c) arrête les modifications prévues pour le dispositif de gouvernance du projet le plus tôt possible, notamment en assignant des responsabilités bien définies pour l'exécution des principales tâches.	Département de la gestion (Bureau du Secrétaire général adjoint)	Oui	s.o.	On a donné suite à cette recommandation en nommant le Secrétaire général adjoint à la gestion directeur exécutif du projet. En vertu de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/9, le Département de la gestion « arrête les grandes orientations et procédures et donne à toutes les entités du Secrétariat, y compris les bureaux hors Siège et commissions régionales, des orientations et directives sur les stratégies à appliquer dans trois grands secteurs de la gestion, à savoir les finances et budgets, les ressources humaines et les ressources matérielles (opérations et services d'appui) ». Comme le Comité l'indique au paragraphe 3 du présent rapport, Umoja couvre la plupart des fonctions d'administration et d'appui de l'Organisation à l'intérieur de cinq domaines : finances, approvisionnements, ressources humaines, services centraux d'appui et gestion des programmes et projets; tous ces domaines essentiels sont du ressort du Département de la gestion. La circulaire du Secrétaire général précise que le Département de la gestion est dirigé par un secrétaire général adjoint qui « arrête les grandes orientations de la politique du Secrétariat en matière de gestion, dont il assume la responsabilité générale de la gestion des ressources financières, humaines et matérielles, conformément aux pouvoirs à lui délégués par le Secrétaire général ». En outre, le Secrétaire général adjoint à la gestion « représente ou fait représenter le Secrétaire général s'agissant des questions de gestion auprès des organes directeurs, des fonds, programmes et organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et des organes consultatifs administratifs. Il suit les nouvelles

<i>Recommandation</i>	<i>Entité responsable</i>	<i>Acceptation ou rejet de la recommandation (oui/non)</i>	<i>Date butoir fixée pour l'application</i>	<i>Observations de l'Administration (juin 2012)</i>
				<p>questions de gestion qui se posent à l'échelle du Secrétariat en se tenant en contact avec les comités exécutifs ». Étant donné qu'Umoja a été défini comme « un processus continu de transformation institutionnelle [qui permettra] de faire en sorte que les services de qualité dont le Secrétariat de l'ONU a besoin pour exécuter des mandats en constante évolution puissent être fournis à bon prix » et qui vise à « [maximiser] le rendement des ressources humaines, financières et matérielles de l'Organisation », il n'y a pas de personne plus qualifiée que le Secrétaire général adjoint à la gestion pour la fonction de directeur exécutif du projet. Enfin, il convient d'ajouter que le Directeur exécutif du projet a reçu le plein appui des États Membres dans l'exercice de ces responsabilités (voir la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale qui a transféré la responsabilité du projet Umoja au Département de la gestion) et qu'il a aussi le soutien total du Secrétaire général et du Comité de pilotage d'Umoja.</p>

Note : Les informations qui figurent dans la présente annexe n'ont pas fait l'objet d'un audit ou d'une vérification par le Comité. Le Comité fera le point sur les nouveaux progrès réalisés et les effets des mesures prises par l'Administration à l'occasion de son prochain audit.