



Assemblée générale

Distr. générale
28 juillet 2006
Français
Original : anglais

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

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

**Suite donnée aux textes issus
du Sommet du Millénaire**

Mesures que doit prendre le Secrétaire général en application des décisions du Sommet mondial de 2005

Examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'ONU et dans ses fonds, programmes et institutions spécialisées

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Par le présent rapport, le Secrétaire général transmet à l'Assemblée générale le rapport du Comité directeur pour l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'ONU et dans ses fonds, programmes et institutions spécialisées (voir A/60/883/Add.1 et 2).

C'est l'occasion pour l'Assemblée générale de revoir le système de gouvernance et de contrôle dans le système des Nations Unies. Une série d'améliorations intéressant à la fois les structures de gestion et l'appareil exécutif qui sont au service de l'Organisation depuis sa création y sont recommandées. Nombre de recommandations sont ambitieuses et appellent une réflexion approfondie.

S'agissant de l'examen mené par le Bureau des services de contrôle interne, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne formulera des observations séparément dans le rapport intitulé « Propositions pour le renforcement du Bureau des services de contrôle interne » (A/60/901).



Le mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a été revu lors de cet examen. Les propositions qu'il doit examiner ont été présentées séparément, dans le document A/60/846/Add.7, car il est urgent de faire des progrès en la matière afin d'améliorer la responsabilisation dans l'Organisation et, en particulier, au sein même du Bureau des services de contrôle interne.

I. Introduction

1. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1), l'Assemblée générale a notamment prié le Secrétaire général de prendre des mesures de renforcement de l'ONU dans le cadre de la réforme du Secrétariat et de sa gestion, et de :

a) Présenter une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées, portant notamment sur les rôles et attributions des cadres et prenant dûment en considération la nature des organes d'audit et de contrôle; cette évaluation doit s'effectuer dans le cadre de l'examen global des principes de gouvernance [par. 164 b)];

b) Soumettre des propositions détaillées concernant la création d'un comité consultatif de contrôle indépendant, portant notamment sur son mandat, sa composition, le mode de sélection des membres et les qualifications exigées des experts [par. 164 c)].

2. Dans son rapport intitulé « Bureau de la déontologie; examen global du dispositif de gouvernance comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle; comité consultatif indépendant pour les questions d'audit » (A/60/568), en date du 28 novembre 2005, le Secrétaire général a proposé les modalités d'un examen global des dispositifs de gouvernance et de contrôle, dont l'Assemblée générale a pris note dans sa résolution 60/248.

3. Compte tenu de ces modalités, le Secrétaire général a créé un Comité directeur indépendant chargé de l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées, composé de six experts internationaux chargés de superviser le processus. Des consultants, choisis à l'issue d'un appel d'offres international, ont exécuté les travaux techniques. Le rapport du Comité directeur est transmis au Secrétaire général sous forme d'une lettre datée du 10 juillet 2006 (voir annexe I).

II. Structure et contenu du rapport

4. Par la suite, dans sa résolution 60/254, l'Assemblée générale a rappelé « ses résolutions 57/278 A du 20 décembre 2002 et 59/264 A et noté qu'il serait établi un rapport distinct sur l'évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées, et un autre sur un examen global du dispositif de gouvernance ». Cette disposition a été prise en compte lors de l'examen ainsi que dans les différents volumes du rapport qui traitent séparément des questions de gouvernance et de contrôle. Le rapport du Comité directeur est divisé en cinq volumes, comme suit :

- a) Volume I. Résumé et étendue, historique et contexte du projet;
- b) Volume II. Principes et pratiques de la gouvernance et du contrôle;
- c) Volume III. Gouvernance : pratiques actuelles de l'Organisation des Nations Unies, analyse des lacunes et recommandations;
- d) Volume IV. Contrôle : pratiques actuelles de l'Organisation des Nations Unies, analyse des lacunes et recommandations;

e) Volume V. Examen du Bureau des services de contrôle interne

5. Les volumes I, II et III sont présentés dans l'additif 1 au présent rapport. Le cadre du projet d'examen global des dispositifs de gouvernance et de contrôle y est défini et les recommandations relatives à la gouvernance y sont formulées. Les volumes IV et V du rapport du Comité directeur sont présentés dans l'additif 2 au présent rapport et comportent les recommandations concernant le contrôle, dont l'examen du Bureau des services de contrôle interne.

III. Application des recommandations

6. Le présent rapport comporte de nombreuses recommandations concernant le Secrétariat de l'ONU, les organismes du système des Nations Unies et leur appareil exécutif. Ces recommandations visent à améliorer la gouvernance, renforcer la gestion et la responsabilisation, veiller à faire un meilleur usage des conseils d'experts indépendants et perfectionner le système de contrôle. S'agissant des recommandations concernant le Secrétariat, l'étude comprend une série de recommandations interdépendantes et complémentaires comme :

- a) L'application intégrale de la gestion axée sur les résultats;
- b) Le renforcement du cadre de responsabilisation aux échelons supérieurs;
- c) La mise en œuvre d'un cadre de gestion des risques passant par la gestion des risques à l'échelle de l'organisation en répartissant les attributions en matière de contrôle interne;
- d) 23 recommandations concernant le BSCI, dont :
 - i) L'application immédiate de la décision prise par l'Assemblée générale de créer le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit;
 - ii) Des changements fonctionnels et organisationnels, notamment :
 - a. La priorité donnée par le BSCI aux services d'audit interne;
 - b. Le transfert des fonctions d'enquête, d'évaluation et de conseil à d'autres services du Secrétariat.

7. D'autres recommandations relevant exclusivement de l'autorité des organes intergouvernementaux sont formulées.

8. Dans son rapport A/60/301, le BSCI a présenté ses propres propositions de renforcement du Bureau et du contrôle indépendant qui s'écartent parfois des recommandations faites par le Comité directeur indépendant. Compte tenu du statut du BSCI, il convient de présenter ces vues sans commentaires du Secrétaire général. Aussi, ce dernier formule-t-il une série d'observations sur les conclusions figurant dans le volume V du rapport du Comité directeur, qui sont reproduites à l'annexe II du présent document. Les États sont invités à examiner minutieusement les conclusions du Comité directeur et les vues du BSCI et à en tirer des conclusions, à leur discrétion.

9. Si les recommandations concernant le Secrétariat sont entérinées par les États Membres, il est proposé de mener en priorité les autres études nécessaires à la mise en œuvre des changements, après une procédure d'appel d'offres au niveau international. L'état d'avancement de l'application de ces recommandations sera

communiqué à l'Assemblée générale pendant la partie principale de sa soixante-deuxième session. On trouvera plus de détails ci-après et on notera que les estimations ne comprennent pas le renforcement du BSCI, qui sera évalué conformément à la décision découlant du paragraphe 8 ci-dessus.

Gouvernance

10. Pour mettre en œuvre la proposition visant à améliorer la gestion axée sur les résultats, dont il est question dans la recommandation 1 du volume III du rapport du Comité directeur, il faut mener une analyse détaillée et élaborer un plan d'amélioration continue jouissant de l'approbation et de la participation des États Membres. Beaucoup a été fait récemment pour améliorer les pratiques budgétaires mais il faut continuer à institutionnaliser la gestion axée sur les résultats, à mettre l'information sur les résultats au service de la prise de meilleures décisions, à guider l'action engagée vers des buts clairement définis et à se concentrer sur les résultats afin de prendre de meilleures décisions de politique générale et de concevoir de meilleures stratégies dans un cadre de responsabilisation global. Des modalités seront fixées pour demander l'avis d'experts concernant l'examen et la formulation de propositions visant à améliorer :

a) L'élaboration d'indicateurs de résultats et l'utilisation de données permettant d'évaluer les résultats et leur intégration dans le cadre de responsabilisation, les processus budgétaires et les mécanismes de l'organisation;

b) Les processus et pratiques budgétaires actuels, dont le cadre stratégique et le cadre de programmation, la structure des documents budgétaires et autres obligations connexes liées à la présentation des rapports;

c) La ponctualité de l'information fournie à l'Assemblée générale à l'appui des considérations budgétaires;

d) L'alignement des systèmes de gestion sur la gestion axée sur les résultats et la collecte en temps utile de l'information nécessaire pour justifier la prise de décisions;

e) Le choix de systèmes informatiques adaptés;

f) L'offre et l'élaboration de supports de formation à l'intention des responsables de programmes, des responsables financiers et des représentants des États Membres dans le cadre de la gestion axée sur les résultats afin d'assurer le succès de ce processus.

11. La participation active des États Membres à ce processus est essentielle, car il faut aider les États Membres à prendre les décisions budgétaires. En outre, l'engagement de s'orienter intégralement vers la gestion axée sur les résultats suppose un effort et un appui continus à moyen terme, compte tenu de l'importance du sujet, du délai prévu pour l'évaluation des résultats et des améliorations qu'il faut apporter au cadre actuel.

12. Il est rappelé également que dans sa résolution 60/260, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter une proposition détaillée concernant le renforcement des outils de suivi et d'évaluation du Secrétariat en tenant compte de l'expérience acquise en matière de budgétisation axée sur les résultats. Vu les conclusions de l'examen sur la gouvernance et le contrôle, qui porte à la fois sur le suivi et l'évaluation et sur l'application intégrale de la gestion axée sur les résultats, le Secrétaire général propose de donner suite à cette demande une fois que les États

Membres se seront prononcés sur le présent rapport, dans le cadre de l'étude sur la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

13. La proposition de renforcer la transparence aux échelons supérieurs, dont il est question dans la recommandation 2 du volume III du rapport du Comité directeur, est jugée prioritaire. Elle vise à renforcer les structures de direction en créant un comité de gestion, assisté par un secrétariat, et prévoit d'autres mesures destinées à examiner et à améliorer la responsabilisation aux échelons supérieurs du Secrétariat.

14. Les modalités d'un examen approfondi de la responsabilisation du Secrétariat, mené par des experts, seront définies en tenant compte également des conclusions que les États Membres auront formulées après avoir examiné le rapport du Secrétaire général sur la responsabilité (A/60/846/Add.6). Cet examen approfondi consistera notamment à :

- a) Évaluer les politiques actuelles en matière de responsabilisation et détecter toute omission ou faiblesse à laquelle il faudrait remédier;
- b) Renforcer les mécanismes existants et procéder à des améliorations dans des domaines donnés afin de continuer d'élaborer un cadre de responsabilisation propre au Secrétariat à partir de pratiques exemplaires applicables aux échelons supérieurs;
- c) Mettre en place des règles de nomination et de sélection qui fassent coïncider les qualifications et l'expérience des candidats avec les postes à pourvoir aux échelons supérieurs, dans un esprit d'ouverture et de transparence;
- d) Institutionnaliser des méthodes transparentes de gestion des résultats aux échelons supérieurs, qui renseignent sur l'efficacité des contrôles internes;
- e) Choisir des systèmes informatiques adaptés;
- f) Mettre au point et dispenser une formation au personnel d'encadrement en matière de responsabilisation et de gestion des résultats.

15. Cet examen doit être mené simultanément avec l'étude de la gestion axée sur les résultats étant donné qu'il faut améliorer la responsabilité à l'échelle de l'organisation dans le cadre de la gestion axée sur les résultats. De même, il doit aller de pair avec l'examen de la gestion des risques à l'échelle de l'organisation tout entière, dont il est question au paragraphe 17 ci-après, en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre illustrant l'efficacité des contrôles internes.

16. Les recommandations 3, 4 et 5 du volume III du rapport du Comité directeur portent sur des sujets qui sont directement du ressort des organes intergouvernementaux et ne relèvent donc pas du domaine de compétence du Secrétaire général. Elles intéressent le cadre et les pratiques de travail des comités d'experts et d'autres organes de l'Assemblée générale que sont le Comité du programme et de la coordination, la Cinquième Commission et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Après l'examen qu'ils mèneront, le Secrétaire général collaborera volontiers avec les États Membres aux fins de l'application des décisions qui seront prises.

Contrôle

17. Dans le volume IV du rapport du Comité directeur, il est proposé de mettre en place un système solide et complet de gestion des risques à l'échelle de l'organisation (recommandation 1), et d'assigner à la haute direction la

responsabilité de la réalisation des contrôles internes et de l'établissement des rapports sur leur efficacité (recommandation 2). Ces deux propositions sont étroitement liées et gagneraient à être mises en œuvre en même temps. La gestion des risques à l'échelle d'un organisme est une conception structurée et coordonnée de la gouvernance qui vise à répertorier, quantifier, prendre en compte et contrôler les conséquences d'événements susceptibles de se produire. On définira les modalités de la fourniture des avis techniques qui seront nécessaires, notamment pour :

- a) Élaborer un cadre et une méthode de gestion des risques axés sur les résultats et appropriés;
- b) Déterminer les structures d'appui, les ressources et la filière de remontée de l'information nécessaires;
- c) Élaborer des méthodes pragmatiques et des pratiques pour étayer le cadre en place, y compris pour déterminer le niveau de risque tolérable pour l'organisation;
- d) Répertorier et sélectionner les systèmes informatiques d'appui;
- e) Définir les critères de rendement qui seront utilisés pour examiner l'efficacité du dispositif de gestion des risques dans le cadre des travaux menés pour atteindre les objectifs fixés;
- f) Concevoir et établir des rapports de gestion et organiser pour le personnel concerné des formations à la gestion des risques et aux contrôles internes;
- g) Mettre au point un projet détaillé de plan d'application.

18. Il faudrait recruter du personnel pour gérer le projet puis assurer la gestion des risques une fois que la mise en œuvre touchera à sa fin. Un rapport d'activité détaillé sera publié durant la première reprise de la soixante-deuxième session.

19. Dans la recommandation n° 3 (vol. IV du rapport du Comité directeur), il est proposé de donner rapidement suite à la décision prise par l'Assemblée générale de créer un comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Afin de satisfaire sans délai aux obligations contenues dans la résolution 60/248, le Secrétaire général a soumis un rapport distinct (A/60/846/Add.7), dans lequel il présente la révision du mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, établie à partir des résultats de l'examen global. En outre, de légères corrections ont été apportées afin d'affiner encore ce mandat, compte tenu des consultations supplémentaires qui ont eu lieu.

20. La recommandation 4 (vol. IV du rapport du Comité directeur) porte sur une question qui relève exclusivement de la compétence des organes intergouvernementaux, et non de celle du Secrétaire général. Elle contient des recommandations sur l'avenir du Corps commun d'inspection, organe établi par l'Assemblée générale, qui est responsable devant elle et les organes délibérants des institutions spécialisées et d'autres organismes des Nations Unies ayant accepté son statut. Une fois que les États Membres auront examiné ce point, le Secrétaire général collaborera avec eux et avec le Conseil des chefs de secrétariat pour contribuer à la mise en œuvre des décisions résultantes.

21. La recommandation 5 (vol. IV du rapport du Comité directeur) propose la mise en place d'un mécanisme chargé de veiller à ce que les services de contrôle assurés vis-à-vis des activités interinstitutionnelles ne comportent pas de lacunes. Elle

concerne des questions relevant exclusivement de la compétence des organes intergouvernementaux, et non de celle du Secrétaire général, et a des répercussions sur le rôle et les responsabilités du BSCI, du Comité des commissaires aux comptes et d'autres autorités chargées du contrôle dans l'ensemble du système des Nations Unies. Une fois que les États Membres auront examiné ce point, le Secrétaire général collaborera avec eux et avec le Conseil des chefs de secrétariat, le BSCI, le Comité des commissaires aux comptes et d'autres organes de contrôle pour mettre en œuvre les décisions résultantes.

Résultats escomptés

22. Le rapport offre à l'Assemblée générale la possibilité de revoir le système de gestion et de contrôle des Nations Unies. Si les recommandations qui y figurent sont suivies par tous, d'importants résultats pourront être obtenus dans les domaines suivants :

- a) Amélioration des interactions avec les organes intergouvernementaux et les représentants des États Membres, et affermissement du soutien qu'ils apportent;
- b) Accroissement de la transparence et renforcement du système de responsabilisation;
- c) Amélioration du respect des règles, des règlements et des mandats;
- d) Amélioration de la notification et de la gestion des risques ainsi que de la prise de décisions;
- e) Accroissement de l'efficacité et de l'efficacé dans les domaines de la gestion et de l'utilisation des ressources;
- f) Amélioration de la capacité de réaction de l'Organisation.

IV. Ressources nécessaires

23. L'examen global est assorti de prévisions générales de dépenses pour l'application des recommandations. Lorsque les États Membres auront pris une décision à ce sujet, le Secrétariat établira des prévisions de dépenses complémentaires, pour examen.

V. Conclusions et recommandations

24. L'Assemblée générale souhaitera peut-être prendre note du présent rapport et de ses annexes, et :

- a) Examiner dans le détail les rapports joints du Comité directeur (voir A/60/883/Add.1 et 2) qui seront étudiés attentivement pendant la soixante et unième session;
- b) Prendre note du fait que le mandat mis à jour du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, notamment son rôle, sa composition, le processus de sélection et les qualifications des experts, a été présenté dans un document distinct (A/60/846/Add.7);

- c) Approuver les recommandations ci-après :**
 - i) Appliquer une gestion axée sur les résultats;**
 - ii) Renforcer le dispositif de responsabilisation applicable aux hauts fonctionnaires;**
 - iii) Mettre en place un cadre pour gérer les risques, sous la forme d'un système de gestion des risques à l'échelle de l'organisation, et assigner les responsabilités en ce qui concerne le contrôle interne.**

Annexe I

Lettre du 10 juillet 2006, adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le Comité directeur chargé de l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle de l'ONU et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées

Nous avons l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Comité directeur chargé de l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle de l'ONU et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées, y compris du Bureau des services de contrôle interne (voir A/60/883/Add.1 et 2).

Sous la houlette du Comité directeur, une équipe de projet composée d'experts de la société PricewaterhouseCoopers a mené les travaux sur lesquels s'appuie le présent rapport. Elle a rassemblé les opinions d'un ensemble de personnes ayant une expérience de la gouvernance et du contrôle dans le système des Nations Unies, et elle a examiné une masse considérable de travaux antérieurs, provenant du monde entier, consacrés à la gouvernance et au contrôle.

Cet examen a notamment débouché sur l'élaboration d'un Code de la gouvernance à l'ONU, destiné à aider toutes les personnes ayant des responsabilités en matière de gouvernance à évaluer et à appliquer les meilleures pratiques en matière de gouvernance et de contrôle. Le Comité directeur est parvenu à la conclusion que les organes directeurs du système des Nations Unies devaient adopter ce Code ainsi que les recommandations figurant dans le présent rapport.

Nous suggérons de continuer à faire en sorte d'améliorer la gouvernance et le contrôle. Pour ce faire, on pourrait créer un comité qui serait chargé d'examiner régulièrement le Code et les meilleures pratiques.

Honoré de participer à ces travaux, le Comité directeur remercie l'équipe de projet pour son constant appui et exprime sa gratitude aux nombreux représentants d'organismes des Nations Unies qui ont contribué à cet examen par leur réflexion, leurs suggestions et leur expérience.

Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, les assurances de notre plus haute considération.

Le Président
(Signé) Mervyn E. **King**
(Afrique du Sud)

(Signé) Guy Almeida **Andrade**
(Brésil)

(Signé) Shinji **Hatta**
(Japon)

(Signé) Jean-Pierre **Halbwachs**
(Maurice)

(Signé) Andrew **Likierman**
(Royaume-Uni)

(Signé) Kamlesh S. **Vikamsey**
(Inde)

Annexe II

Observations du Secrétaire général sur les conclusions du volume V du rapport du Comité directeur indépendant intitulé « Examen du Bureau des services de contrôle interne »

Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit

1. La promulgation de la décision de créer le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIQA) marque la première étape, essentielle, sur la voie du renforcement de l'indépendance, de la responsabilisation et du contrôle du processus d'audit. D'après l'Institut des auditeurs internes, il ressort des meilleures pratiques que pour garantir la transparence et prévenir collusion et conflits d'intérêts, il doit exister un rapport hiérarchique double dans le cadre de l'audit interne. Ainsi, le responsable de l'audit devrait rendre compte, d'une part, à la direction supérieure pour qu'elle l'aide à déterminer les grandes orientations, l'appui et les échanges d'ordre administratif et, d'autre part, au groupe de contrôle le plus haut placé dans l'organisation (en général le comité d'audit) pour ce qui concerne l'orientation stratégique, le renforcement et la responsabilité^a.

2. Dans ses conclusions, le Comité directeur indépendant recommande de suivre ces grandes lignes dans le système des Nations Unies, tout en respectant les meilleures pratiques.

3. Le Secrétaire général estime que les qualifications des experts devant siéger au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit constituent l'élément décisif grâce auquel le Comité pourra s'acquitter de sa mission, qui est de dispenser à l'Assemblée générale des conseils techniques éclairés. Ce point de vue se retrouve dans le rapport du Comité directeur indépendant ainsi que dans le rapport du Secrétaire général sur la responsabilisation (A/60/846/Add.7), qui reprend les résultats des consultations tenues tant avec le BSCI qu'avec le Comité des commissaires aux comptes en prélude à son élaboration.

Indépendance budgétaire

4. Le Secrétaire général continue de s'efforcer de donner au BSCI l'indépendance opérationnelle dont il a besoin pour s'acquitter de ses fonctions. Il en va notamment ainsi dans le cadre de l'établissement du budget ordinaire, puisque le budget établi par le BSCI a été soumis tel quel par la direction à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Il serait sage, à l'avenir, que le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit procède à un examen technique du budget consacré aux activités de contrôle et informe l'Assemblée générale de ses conclusions et recommandations, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

Services d'audit interne

5. En 1994, les États Membres ont créé le BSCI dans le but « d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne

^a Institut des auditeurs internes, Foire aux questions, 2005.

pour ce qui est des ressources et du personnel de l'Organisation^b ». Depuis lors, le volume et la complexité des opérations des Nations Unies se sont considérablement accrus. La direction a plus que jamais besoin de l'appui et des conseils de services d'audit interne et d'assurance compétents. Le Comité directeur indépendant a reconnu ce besoin dans son rapport, qui vise à renforcer les services d'audit interne en les faisant bénéficier des activités ciblées et spécialisées du BSCI.

Enquêtes

6. Quelles que soient la structure et la filière de remontée de l'information retenues pour le BSCI, les événements qui se sont produits dernièrement ont bien montré qu'il fallait veiller à ce qu'il existe des garde-fous appropriés pour protéger le personnel et l'entité responsables du lancement et de la réalisation des enquêtes.

^b Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, par. 5 c).