Nations Unies A/60/883/Add.1

Assemblée générale

Distr. générale
10 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

Application des décisions contenues dans le document issu du Sommet mondial de 2005 appelant une intervention du Secrétaire général

Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Additif

Rapport du Comité directeur indépendant

Volume I
Résumé et Portée du projet, considérations générales et contexte

Volume II
Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle

Volume III
Gouvernance – Pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations

06-44200 (F) 260706 280706

Nations Unies

Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies

Volume I
Résumé et Portée du projet, considérations générales et contexte

Juin 2006

Table des matières

Page

Résumé

1.1 Introduction 5

1.2 Volume I – Portée du projet, considérations générales et contexte 6

1.3 Volume II – Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle 6

1.4 Volume III – Gouvernance – Pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations 7

1.5 Volume IV – Supervision – Pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations 8

1.6 Volume V – Bureau des services de contrôle interne 9

Portée du projet, considérations générales et contexte

1.7 Cahier des charges, organisation du projet et produits à exécuter. 11

1.8 Exploitation et limites du rapport 14

1.9 Comité directeur indépendant 14

1.10 Démarche suivie et activités entreprises 14

1.11 Les initiatives de réforme du système des Nations Unies en toile de fond. 15

1.12 Caractéristiques du système des Nations Unies 16

1.13 Représentants des entités des Nations Unies qui ont participé à l'étude 16

Appendices

1.14 Appendice 1 : Mandat de l'ONU 20

1.15 Appendice 2 : Mandat – Comité directeur indépendant du Secrétaire général. 27

L'information qui figure dans le présent rapport a été produite pour le seul bénéfice de l'Organisation des Nations Unies et n'est censée être utilisée ni par aucun tiers, ni à aucune autre fin.

Résumé

1.1 Introduction

1. L'Organisation des Nations Unies et les assemblées d'États Membres qui y sont associées posent un problème tout à fait particulier du point de vue de la gouvernance : comment concilier ouverture et transparence, d'une part, et efficacité et efficience, de l'autre, dans une organisation intergouvernementale mondiale? Le seul moyen d'atteindre cet idéal est de créer un système de contrôle solide et efficace doublé d'un dispositif de gouvernance qui soit transparent, efficace et assujetti au principe de la responsabilité.

2. Le présent document contient les éléments suivants :

- Un Code de gouvernance des Nations Unies, présenté pour examen et adoption à l'échelle du système;
- Des recommandations devant permettre à l'ONU et aux organismes des Nations Unies d'améliorer leur dispositif de gouvernance, de parvenir à une gestion plus efficace assise sur le principe de la responsabilité, de mieux tirer parti des conseils d'experts indépendants et de mieux gérer les questions déontologiques;
- Des recommandations concrètes concernant les changements et les améliorations qu'il faudrait apporter au Bureau des services de contrôle interne;
- Des recommandations tendant à un renforcement des dispositifs généraux de contrôle de l'ONU et des organismes des Nations Unies, moyennant, notamment, la création de comités directeurs chargés des questions d'audit qui soient efficaces et indépendants.

3. Le présent examen vient à un moment délicat. Alors qu'il s'efforce de s'améliorer et de se transformer, le système des Nations Unies est soumis à toutes sortes d'impératifs et de pressions d'ordre politique, financier et opérationnel. Étant donné sa nature et son importance, les pressions continueront de s'exercer. Les recommandations présentées ici doivent donc être vues comme l'occasion de transformer les principaux mécanismes de contrôle et d'apporter de sérieuses améliorations en ce qui concerne les principaux aspects de la gouvernance. Le Code de gouvernance proposé, qui s'inspire de principes acceptés partout dans le monde, est un mode d'emploi pour la mise en place et le maintien, aujourd'hui et demain, de solides pratiques de gouvernance et de contrôle. Les recommandations doivent donc être adoptées dans leur intégralité.

4. Le présent rapport comprend les cinq volumes suivants :

Volume I	Résumé et Portée du projet, considérations générales et contexte
Volume II	Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle
Volume III	Gouvernance – Pratiques actuelles du système des Nations Unies, analyse des lacunes et recommandations
Volume IV	Contrôle – Pratiques actuelles du système des Nations Unies, analyse des lacunes et recommandations
Volume V	Examen du Bureau des services de contrôle interne

1.2 Volume I – Portée du projet, considérations générales et contexte

5. Le volume I contient des renseignements sur la portée du projet, les considérations générales qui s'y rapportent et le contexte dans lequel il s'inscrit. Le présent examen est un des volets d'un ensemble de grands projets de réforme exécutés par l'ONU et les organismes des Nations Unies, compte tenu de la volonté qu'ont les États Membre et d'autres parties prenantes de veiller à ce qu'ils puissent compter sur les compétences, les moyens et les outils dont ils ont besoin pour envisager l'avenir sereinement. Réalisé à la demande du Secrétariat et sur prescription de l'Assemblée générale, il avait pour objet de :

- Déterminer quelles sont les pratiques optimales, dans le domaine de la gouvernance et du contrôle, en examinant celles du secteur privé et du secteur public hors ONU;
- Comparer les pratiques du système des Nations Unies avec les pratiques optimales et mettre en lumière les lacunes importantes;
- Recommander des améliorations à partir d'un examen plus approfondi de cinq entités;
- Au titre d'un volet parallèle, procéder à un examen approfondi du Bureau des services de contrôle interne et faire des recommandations pour qu'il soit renforcé et amélioré.

6. Le présent examen a été réalisé sous la direction d'un Comité directeur, composé d'experts internationaux indépendants, qui a suivi de très près les travaux de recherche et d'analyse et apporté une contribution importante à l'élaboration du Code, en recensement des pratiques optimales et à la formulation des recommandations. Le cahier des charges du projet et le texte du Comité de haut niveau sur la gestion s'y rapportant figurent à l'appendice 1. Le texte définissant le mandat du Comité directeur, publié par le Secrétariat de l'ONU, figure à l'appendice 2.

7. Les recherches sur les pratiques optimales ont été, à dessein, axées sur le secteur privé et le secteur public hors ONU. Toutefois, au stade de la formulation des conclusions et des recommandations, les particularités de l'ONU, organisation internationale à caractère intergouvernemental, ont été prises en considération.

8. La première phase de l'étude, au cours de laquelle ont été recensées les lacunes par rapport aux pratiques optimales, couvrait les mécanismes de contrôle de pratiquement tout le système des Nations Unies (tous les fonds, programmes et institutions spécialisées, ainsi que le Secrétariat de l'ONU et d'autres organismes). Dans le cadre des recherches sur la gouvernance, toutes les entités relevant de l'Assemblée générale, ainsi que l'Organisation de l'aviation civile internationale, ont été examinées.

1.3 Volume II – Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle

9. Le volume II porte sur les **principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle**. Il comprend des explications et des définitions, ainsi que le texte du

Code de gouvernance des Nations Unies, élaboré sur la base des pratiques optimales suivies à l'extérieur mais adapté au contexte interne. Le code est présenté aux organismes des Nations Unies pour examen et adoption et devrait sous-tendre les mesures que prendront ceux qui exercent des responsabilités dans le domaine de la gouvernance et du contrôle, individuellement et collectivement. Les résultats décrits dans le volume II sont l'aboutissement des travaux ci-après.

Phase 1

- Recherches portant sur de multiples modèles, codes, règlements et directives concernant la bonne gouvernance et le contrôle adoptés par des organismes du monde entier représentant les secteurs privé et public;
- Production, compte tenu du contexte et de la terminologie propres à l'ONU, d'un ensemble de principes de bonne gouvernance et de contrôle inspirés des pratiques suivies à l'extérieur, et comparaison de ces principes et des pratiques actuelles du système des Nations Unies;
- Recensement d'informations sur les pratiques de gouvernance et de contrôle du système des Nations Unies, au moyen de recherches documentaires, d'enquêtes et d'entretiens avec plus de 40 entités;
- Analyse des lacunes (voir appendice 1 du volume III et appendice 1 du volume IV);
- Élaboration du projet de Code de gouvernance des Nations Unies, qu'il est recommandé aux organismes des Nations Unies d'examiner et d'adopter.

Phase 2

- Sélection de cinq entités aux fins d'enquêtes plus approfondies et d'une analyse plus détaillée des lacunes recensées dans le cadre de la phase 1;
- Élaboration, sur la base du Code de gouvernance des Nations Unies, de recommandations portant sur les améliorations qu'il conviendrait d'apporter en ce qui concerne les pratiques de gouvernance et de contrôle;
- Présentation détaillée des recommandations, des avantages qui découleraient de leur application et de ce que coûterait leur mise en œuvre (voir appendice 2 du volume III et appendice 2 du volume IV).

10. Les recommandations, qui forment un tout cohérent, ont été élaborées à partir du projet de Code de gouvernance des Nations Unies, lui-même établi à partir des principes de bonne gouvernance et de contrôle. En appliquant le Code et l'ensemble des recommandations formulées, le système des Nations Unies aura la garantie d'adopter les pratiques optimales en matière de gouvernance et de contrôle. Les recommandations qui figurent dans le présent rapport devraient donc être adoptées dans leur intégralité.

1.4 Volume III – Gouvernance – Pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations

11. Le volume III présente une série de recommandations censées améliorer la gouvernance. Elles sont récapitulées dans le tableau qui suit.

Recommandations	*Référence*
1. Renforcer la gestion axée sur les résultats dans les budgets et les rapports	Vol. III, sect. 3.3.1.1
2. Renforcer la responsabilisation générale de la direction du Secrétariat de l'ONU	Vol. III, sect. 3.3.1.2
3. Renforcer les mandats et les qualifications des comités d'experts et l'indépendance de leurs membres	Vol. III, sect. 3.3.1.3
4. Renforcer les procédures de la Cinquième Commission (administrative et budgétaire) de l'Assemblée générale	Vol. III, sect. 3.3.1.4
5. Améliorer la coordination des décisions relatives aux programmes et l'affectation des ressources	Vol. III, sect. 3.3.1.5
6. Renforcer l'efficacité, la transparence et l'indépendance de toutes les commissions	Vol. III, sect. 3.3.2.1
7. Fixer une politique en matière de déclaration de situation personnelle, de déontologie et de dénonciation des manquements	Vol. III, sect. 3.3.2.2

1.5 Volume IV – Supervision – Pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations

12. Le volume IV présente des recommandations censées améliorer la supervision. Elles sont récapitulées dans le tableau qui suit.

Recommandations	*Référence*
1. Mettre en œuvre un cadre de gestion systématique des risques	Vol. IV, sect. 4.3.1.1
2. Fixer les responsabilités en matière de contrôle interne et rendre compte à la direction de l'efficacité de ces contrôles	Vol. IV, sect. 4.3.1.2
3. Mettre en œuvre la résolution de l'Assemblée générale tendant à créer un comité consultatif indépendant pour les questions d'audit	Vol. IV, sect. 4.3.1.3
4. Mettre un terme aux activités du Corps commun d'inspection	Vol. IV, sect. 4.3.1.4
5. Fixer de nouvelles normes de supervision des programmes interinstitutions	Vol. IV, sect. 4.3.1.5

Recommandations	*Référence*
6. En fonction des réponses de ceux qui ont participé à l'étude sur échantillon, créer un comité de l'audit pour l'OACI et renforcer l'indépendance opérationnelle de la fonction interne d'audit au HCR, au PNUD et à l'UNICEF	Vol. IV, sect. 4.3.2.1
7. En fonction des réponses des participants à l'étude sur échantillon, préciser la responsabilité des comités de surveillance du HCR ayant des responsabilités communes en matière d'audit interne, de recherche et d'évaluation	Vol. IV, sect. 4.3.2.2

1.6 Volume V – Bureau des services de contrôle interne

13. Parallèlement à ce qui précède, le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU a été étudié (vol. V). Les principales recommandations tendant à renforcer le Bureau sont récapitulées dans le tableau qui suit.

Recommandations	*Référence*
1. Reconnaître les responsabilités de l'Administration en matière de tolérance des risques, de contrôle de l'exécution et de gestion des risques	Vol. V, sect. 5.5.2
2. Transférer aux directions techniques les activités d'évaluation et de consultation en matière de gestion	Vol. V, sect. 5.5.3
3. Centrer les activités du Bureau sur l'audit interne, y compris l'audit des méthodes d'évaluation de l'Administration	Vol. V, sect. 5.5.3
4. Confier les recherches au Bureau des affaires juridiques et séparer les activités entre questions de sécurité et questions de comptabilité	Vol. V, sect. 5.5.3
5. Faire définir par une déclaration de l'Assemblée générale les institutions des Nations Unies dont le Bureau est responsable	Vol. V, sect. 5.5.1
6. Réaffirmer que rien ne doit empêcher le Bureau de consulter les documents et les fonctionnaires pour accomplir sa fonction	Vol. V, sect. 5.5.1
7. Créer un budget du Bureau fondé sur l'évaluation des risques et la stratégie du Bureau	Vol. V, sect. 5.5.1
8. Exclure le Bureau des débats sur la répartition des coûts de ses services	Vol. V, sect. 5.5.1
9. Donner au Bureau autorité sur les normes de recrutement, de promotion et de licenciement de son propre personnel	Vol. V, sect. 5.5.1

Recommandations	*Référence*
10. Placer le Bureau sous l'autorité administrative du Secrétaire général ou du Vice-Secrétaire général	Vol. V, sect. 5.5.1
11. Placer le Bureau sous l'autorité fonctionnelle du comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé	Vol. V, sect. 5.5.1
12. Faire soutenir les activités du Bureau dans l'Organisation par le Vice-Secrétaire général, ce qui implique pour celui-ci la responsabilité de régler les différends	Vol. V, sect. 5.5.1
13. Faire superviser le Bureau par le comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé	Vol. V, sect. 5.5.1
14. Donner au Bureau libre accès au comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé	Vol. V, sect. 5.5.1
15. Faire conseiller l'Assemblée générale par le comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé en ce qui concerne les progrès du Bureau par rapport à ses projets et les grandes questions découlant des activités du Bureau	Vol. V, sect. 5.5.1
16. Communiquer les projets de rapport d'audit aux responsables de programmes et solliciter leurs observations	Vol. V, sect. 5.5.7
17. Distribuer librement les rapports aux responsables de programme et au comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé	Vol. V, sect. 5.5.7
18. Abandonner la pratique consistant à présenter à part des commentaires du Secrétaire général sur les rapports du Bureau	Vol. V, sect. 5.5.7
19. Continuer de distribuer les rapports aux États Membres à leur demande, par l'intermédiaire du comité consultatif indépendant pour les questions d'audit envisagé, une fois le processus d'élaboration achevé	Vol. V, sect. 5.5.1
20. Revoir le mandat du chef du Bureau	Vol. V, sect. 5.5.4
21. Renforcer les méthodes de travail du Bureau	Vol. V, sect. 5.5.5
22. Faire l'inventaire des qualifications et des lacunes du personnel, y compris en matière d'informatique	Vol. V, sect. 5.5.5
23. Évaluer les risques selon un nouveau cadre d'évaluation, aux fins de la révision du budget	Vol. V, sect. 5.5.5

Portée du projet, considérations générales et contexte

1.7 Cahier des charges, organisation du projet et produits à exécuter

1.7.1 Genèse

14. En 2003, à sa cinquante-septième session, l'Assemblée générale a adopté une résolution où elle priait le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des fonds et programmes des Nations Unies d'examiner la question des structures et des principes de gouvernance et celle de la responsabilité effective des dirigeants[1]. Elle est revenue sur la question en 2005, demandant dans une nouvelle résolution que les principes de gouvernance soient examinés et qu'il lui soit fait rapport sur la question à sa soixante et unième session, et également que le dispositif de contrôle interne soit renforcé et qu'il lui soit rendu compte de ce qui ressortait de l'expérience des comités d'audit dans le système des Nations Unies[2].

15. Cette demande a été renouvelée par la suite dans le résolution 59/264 A. Comme suite à l'alinéa b) du paragraphe 164 de la résolution 60/1, le Secrétaire général a établi le cahier des charges d'un examen global du dispositif de gouvernance comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle des organismes des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées, notamment en ce qui concerne les attributions et responsabilités des dirigeants, en tenant compte comme il convient de la nature des organes d'audit et de contrôle concernés.

16. Le 25 novembre 2005, le Service des achats de l'ONU a publié une invitation à soumissionner (RFPS-886) avec comme date limite le 6 janvier 2006, concernant l'étude globale des questions de la gouvernance et du contrôle dans les organismes, fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. On y trouvait un cahier des charges détaillé inspiré de résolutions antérieures de l'Assemblée générale, sur la base duquel les soumissionnaires ont établi leur proposition. La firme PriceWaterhouse Coopers (PwC) a appris le 2 février qu'elle avait été sélectionnée pour exécuter le projet. Elle a bénéficié pour les tâches techniques de l'aide d'un sous-traitant, Dalberg Global Development Advisors.

1.7.2 Cahier des charges et structure du projet

17. Conformément au cahier des charges et comme l'avait proposé PwC, le projet comporte deux grands volets :

1.7.2.1 Examen des fonctions de gouvernance et de contrôle

Phase 1 :

a) Déterminer quelles sont les meilleures pratiques, dans les secteurs public et privé, en ce qui concerne la structure des fonctions de gouvernance et de contrôle.

b) Analyse comparée (par rapport au point a. ci-dessus) de la structure des fonctions de gouvernance et de contrôle au Secrétariat de l'ONU et dans les fonds,

---

[1] *Source* : A/RES/57/278.
[2] *Source* : A/RES/59/264.

programmes et institutions spécialisées, les écarts donnant lieu à une « analyse des lacunes ».

Phase 2 :

Formulation de recommandations concernant l'amélioration de la structure des fonctions de gouvernance et de contrôle, d'après l'analyse d'un échantillon représentatif d'entités (y compris le Secrétariat), ainsi que le coût et l'efficacité des changements recommandés.

1.7.2.2 Examen du Bureau des services de contrôle interne (BSCI)

18. Examen du Bureau (indépendance, responsabilités, structure, ressources, financement, valeur ajoutée, étalonnage des résultats) et élaboration de recommandations détaillées en vue de son renforcement et de l'amélioration de son efficacité.

1.7.3 Produits

1.7.3.1 Examen des fonctions de gouvernance et de contrôle – Phase 1 a) : les principes (voir vol. II)

19. Les principes relatifs à la bonne gouvernance et au contrôle ont été établis à partir des sources suivantes :

- Codes et pratiques du secteur public, dans le monde entier;
- Codes et pratiques du secteur privé, dans le monde entier;
- Normes internationales et institutions établissant des normes en matière de gouvernance et de contrôle;
- Expérience des membres du Comité directeur indépendant;
- Connaissances d'expert de PwC.

20. On trouvera au volume II l'information concernant les codes et pratiques des secteurs public et privé, en dehors du système des Nations Unies. L'étude des principes est approfondie pour aboutir à un projet de Code de gouvernance des Nations Unies (voir la section 2 du volume II).

1.7.3.2 Examen des fonctions de gouvernance et de contrôle – Phases 1 b) (analyse des lacunes) et 2 (recommandations)

21. Les phases 1 b) et 2 ont été fusionnées et font l'objet de deux volumes :

- Le volume III, qui traite de la gouvernance (pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations);
- Le volume IV, qui traite du contrôle (pratiques actuelles, analyse des lacunes et recommandations).

22. À la phase 1 b), les pratiques actuelles des organismes des Nations Unies en matière de gouvernance sont positionnées par rapport aux principes de bonne gouvernance et de contrôle définis à la phase 1 a). Dans l'analyse des lacunes, on passe en revue les pratiques actuelles du système des Nations Unies qui sont conformes, dans l'ensemble, aux principes énoncés et on met le doigt sur les écarts significatifs, là où les pratiques du système ne sont pas conformes aux principes.

23. Plus de 40 entités du système des Nations Unies ont contribué à l'analyse des lacunes. On aboutit à une description de la situation sur le plan de la gouvernance et du contrôle en général, du point de vue du système des Nations Unies dans son ensemble, mais, dans le cas des institutions spécialisées, avec une plus grande place faite au contrôle uniquement (voir sect. 1.2, par. 8). Certains des grands organes directeurs des principales institutions des Nations Unies sont cités nommément par endroits, mais d'une manière générale on s'est abstenu de nommer les entités concernées dans l'analyse des lacunes. L'étude s'appuie sur plus de 160 entretiens, qui ont permis de se fixer les idées quant à l'existence et l'importance réelle des lacunes qu'on rencontre souvent, bien qu'il y ait des différences entre les diverses entités du système.

24. À partir des lacunes trouvées, la phase 2 a consisté à étudier et analyser un échantillon de cinq entités du système des Nations Unies pour aboutir à des recommandations concrètes pour l'amélioration de la gouvernance et du contrôle. Les entités retenues étaient les suivantes :

- Secrétariat de l'ONU;
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD);
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF);
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

25. Les recommandations sont complétées par des indications pour la mise en œuvre et accompagnées d'un exposé des avantages attendus et, le cas échéant, des dépenses non négligeables nécessaires pour réaliser les changements recommandés. Les recommandations ont pour objet d'aider à mieux se conformer au Code de gouvernance des Nations Unies, tant en ce qui concerne les cinq entités de l'échantillon que, le cas échéant, les organismes des Nations Unies en général. Tout en tenant compte des éléments propres à la situation de ces organismes, on a adapté les recommandations sans trahir l'esprit de chaque principe.

1.7.3.3 Examen du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) (voir vol. III)

26. Parallèlement à l'exécution de la phase 1 de l'examen de la gouvernance et du contrôle, conformément au cahier des charges, on a examiné le cas du BSCI, qui est rattaché à l'ONU, notamment pour savoir s'il était suffisamment indépendant de la direction du Secrétariat, si ses ressources étaient à la hauteur des tâches qui lui sont confiées, si ses fonctions ont la portée voulue, quels sont ses mécanismes de communication de l'information et quelles seraient son organisation et son efficacité optimales. Une méthode en cinq étapes a été adoptée : préparation, collecte de données, bilan de la situation, élaboration de solutions et établissement du rapport. On ne s'est pas contenté de comparer les pratiques actuelles du Bureau aux normes applicables – normes de l'Institut des auditeurs internes, par exemple : on a aussi évalué les besoins des parties prenantes par rapport aux pratiques optimales. On a également évalué dans quelle mesure le BSCI fonctionne en toute indépendance dans le système actuel de financement et de communication de l'information, ainsi que la manière dont il établit des priorités entre ses projets et activités.

1.8 Exploitation et limites du rapport

27. Le Code de gouvernance des Nations Unies se fonde sur les principes les plus sains et les pratiques optimales observés à l'extérieur du système des Nations Unies, qui sont largement acceptés dans les secteurs public et privé. La manière dont il est proposé de l'appliquer tient compte des caractéristiques propres des organismes des Nations Unies, qui sont internationaux et intergouvernementaux. En effet, des idées ou principes tels que la responsabilité effective, le contrôle, les normes déontologiques, l'équité, les responsabilités et la transparence figurent au premier plan parmi les idéaux des Nations Unies.

28. Les changements et améliorations recommandés dans le présent rapport apporteront des avantages tangibles au système des Nations Unies. L'information présentée a été élaborée uniquement pour que les organismes des Nations Unies bénéficient de ces avantages, et n'est pas destinée à être utilisée par une autre partie ou dans le cadre de quelque opération particulière.

1.9 Comité directeur indépendant

29. Le Secrétaire général a constitué un Comité directeur indépendant composé de six experts jouissant d'une réputation internationale dans le domaine de la gouvernance, du contrôle et de la gestion des organismes publics internationaux afin de guider et de superviser les travaux de l'équipe chargée du projet. Le mandat confié au Comité directeur indépendant par le Secrétariat de l'Organisation figure à l'appendice 2.

1.10 Démarche suivie et activités entreprises

30. La démarche suivante a été retenue pour la phase 1 de l'étude :

- Étude et analyse des bonnes pratiques de gouvernance et de contrôle en usage en différents points du monde;
- Recherche documentaire sur les structures de gouvernance et de contrôle actuellement utilisées par une quarantaine d'entités des Nations Unies;
- Plus de 160 entretiens avec des représentants des différents groupes d'États Membres et des équipes dirigeantes des entités des Nations Unies afin de recueillir des éléments d'information complémentaires sur la gouvernance et le contrôle;
- Participation à des réunions de concertation avec le Groupe spécialisé du Comité de haut niveau sur la gestion, notamment la réunion qui s'est tenue le 18 avril 2006;
- Collaboration suivie avec le Comité directeur indépendant;
- Consultation avec des spécialistes de PricewaterhouseCoopers sur les résultats de l'analyse des lacunes.

31. La démarche suivante a été retenue pour la phase 2 de l'étude :

- Confirmation de la validité des pratiques actuelles et recensement des lacunes décelées lors de la phase 1;

- Organisation d'entretiens et d'analyses supplémentaires avec des représentants des cinq entités des Nations Unies visées;
- Évaluation de l'efficacité des pratiques actuelles;
- Examen des lacunes décelées et des moyens potentiels de les combler afin de se tourner vers des pratiques qui donnent de meilleurs résultats ou d'adopter des pratiques de référence;
- Analyse des incidences financières des changements recommandés, lorsque cela était possible et fondé;
- Formulation de recommandations en vue d'apporter des améliorations.

1.11 Les initiatives de réforme du système des Nations Unies en toile de fond

32. La réforme figure parmi les priorités du système des Nations Unies depuis quelque temps déjà. Toutefois, la Charte des Nations Unies et les missions et mandats des diverses entités des Nations Unies sont dans l'ensemble restés inchangés depuis la création de l'Organisation, sachant que certaines institutions spécialisées sont encore plus anciennes. Nombre des structures de direction existantes reposent sur des éléments présents dès l'origine. Il ne s'ensuit pas nécessairement que ces structures ne donnent pas satisfaction, mais la sagesse veut que l'on prenne du recul et que l'on évalue de façon indépendante si les mécanismes de gouvernance et de contrôle sont toujours adaptés et répondent efficacement aux impératifs du monde contemporain, notamment ceux rencontrés par un système des Nations Unies dont les activités et la complexité n'ont cessé de se multiplier. En outre, la situation a beaucoup évolué dans les secteurs public et privé, notamment dans le domaine de la gouvernance et du contrôle.

33. Depuis un an, les pressions en vue de réformer l'Organisation se sont faites de plus en plus insistantes. Le sujet a figuré en bonne place lors du Sommet mondial tenu en septembre 2005, qui a débouché sur des propositions de réforme pour l'Organisation.

34. Depuis, le Secrétaire général a proposé plusieurs initiatives de réforme et a fait des propositions de grande ampleur dans son rapport intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale ». Le rapport contient plusieurs propositions qui touchent à des domaines clefs tels que le personnel, la direction, l'informatique et la télématique, la fourniture de services, le budget et les finances, la gouvernance et les investissements dans le changement. Les propositions de réforme supplémentaires ont trait à la création :

- D'un Bureau de la déontologie de l'ONU;
- D'un Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit;
- D'un Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système, dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement.

35. Les résultats de l'étude sur la gouvernance et le contrôle compléteront les initiatives susmentionnées. Ils faciliteront également la mise en œuvre des changements structurels qui découlent des initiatives de réforme.

1.12 Caractéristiques du système des Nations Unies

36. Les éléments qui font la particularité du système des Nations Unies revêtent une importance particulière pour les sujets abordés dans l'étude, notamment parce que des différences peuvent exister entre les organismes des Nations Unies et des organisations extérieures parmi lesquelles des pratiques de référence ont vu le jour.

1.12.1 Représentation universelle

37. L'ONU et ses fonds, programmes et institutions spécialisées se caractérisent par une représentation universelle et l'égalité souveraine de leurs membres. Le système des Nations Unies permet aux gouvernements de débattre de différents problèmes afin de tenter de les régler. Il s'agit d'un facteur qui a indiscutablement aidé le système des Nations Unies à réaliser nombre de progrès notables, mais qui rend aussi la prise de décisions plus complexe que dans d'autres milieux multinationaux. La difficulté pour l'ONU est de conserver une représentation universelle et de s'assurer la coopération des 191 pays qui la composent, tout en atténuant les difficultés que cela pose.

1.12.2 Gouvernance et sources de financement

38. L'ONU et ses entités sont financées au moyen de contributions statutaires mises en recouvrement auprès des États Membres, d'un côté, et par des contributions volontaires dont le versement est fonction du bon vouloir des donateurs, d'un autre côté. Les contributions statutaires sont fixées par barème et considérées comme obligatoires, tandis que les contributions volontaires obéissent aux règles de l'offre et de la demande puisque les donateurs débloquent des fonds dans les domaines de leur choix et ont un plus grand droit de regard quant à l'utilisation qui en est faite. Au fil du temps, la part globale des contributions volontaires a augmenté notablement, tandis que les budgets ordinaires ont progressé plus lentement. Il sera fait référence dans l'analyse des lacunes et dans les recommandations aux différences en matière de gouvernance concernant les deux modes de financement.

1.13 Représentants des entités des Nations Unies qui ont participé à l'étude

39. Les représentants des entités des Nations Unies suivantes ont participé à l'étude :

Nations Unies

- Cabinet du Secrétaire général
- Bureau des affaires juridiques
- Département des affaires politiques (DAP)
- Département de la gestion (DG)

– Département de la sûreté et de la sécurité

– Département des affaires de désarmement

– Département des opérations de maintien de la paix (DOMP)

– Département des affaires économiques et sociales (DAES)

– Bureau du Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement

– Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH)

– Département de l'information

– Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences

12 bureaux et départements du Secrétariat de l'ONU

– Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP)

– Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)

– Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

– Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

4 commissions et autres entités des Nations Unies

– Cinquième Commission de l'Assemblée générale

– Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB)

– Comité du programme et de la coordination (CPC)

– Comité des commissaires aux comptes

– Assemblée générale des Nations Unies

5 organes directeurs, commissions ou entités

Fonds et programmes des Nations Unies

– Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

– Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

– Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

– Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

	– Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
	– Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)
	– Programme alimentaire mondial (PAM)
	– Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)
	– Centre du commerce international (CCI)
	8 fonds et programmes
Institutions spécialisées	– Organisation internationale du Travail (OIT)
	– Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
	– Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
	– Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
	– Organisation mondiale de la santé (OMS)
	– Union postale universelle (UPU)
	– Union internationale des télécommunications (UIT)
	– Organisation météorologique mondiale (OMM)
	– Organisation maritime internationale (OMI)
	– Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
	– Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)
	– Organisation mondiale du tourisme (OMT)
	– Fonds international de développement agricole (FIDA)
	13 institutions spécialisées
Régime commun des Nations Unies	– Groupe d'auditeurs externes
	– Corps commun d'inspection (CCI)
	– Commission de la fonction publique internationale (CFPI)
	– Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU)
	4 entités du régime commun

40. Ces représentants des Nations Unies proviennent d'un large éventail d'entités du système et ont fourni des éléments permettant une analyse des lacunes au regard des pratiques optimales. Cependant, compte tenu de la diversité des missions et des activités examinées, il va de soi que les même dispositifs de gouvernance et de contrôle ne peuvent pas s'appliquer à toutes les situations. Aussi faut-il donner le choix soit de les adopter, soit d'expliquer pourquoi ils ne conviennent pas, compte tenu des différentes situations en matière de financement, d'effectifs et d'activités.

1.13.1 Participation des institutions spécialisées

41. À la fin de février 2006, après une réunion du Comité de haut niveau sur la gestion, certaines institutions spécialisées n'étaient pas tout à fait d'accord avec le cahier des charges de l'étude; aussi étaient-elles disposées à y participer pour ce qui concerne le contrôle mais pas pour les questions de gouvernance. Compte tenu de cette prise de position, ainsi que de certaines résolutions récemment adoptées par l'Assemblée générale, l'analyse des lacunes et les recommandations contenues dans le présent rapport sont présentées en deux parties, aux volumes III (Gouvernance) et IV (Contrôle). Pour favoriser encore la collaboration, des consultations et une réunion d'examen des principes de bonne gouvernance et de contrôle ont été tenues avec des représentants du groupe spécial du Comité de haut niveau sur la gestion, dont les membres ont été nommés par le Comité.

1.13.2 Le rapport du Corps commun d'inspection sur les lacunes dans le domaine du contrôle

42. En 2005, le Corps commun d'inspection a réalisé une étude sur les lacunes dans le domaine du contrôle dans le système des Nations Unies. Son rapport, publié en mars 2006, a été pris en compte pour le présent examen.

Appendices

1.14 Appendice 1 : Mandat de l'ONU

Mandat de l'examen global du dispositif de gouvernance, comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle de l'ONU, et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies[3]

I. Généralités

1. En application du paragraphe 164 b) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, une évaluation externe indépendante sera réalisée. Elle comportera un examen des pratiques optimales en ce qui concerne les structures de gouvernance et de contrôle dans le secteur public et le secteur privé, une analyse comparative des structures de gouvernance et de contrôle de l'ONU, et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, la présentation d'options détaillées concernant les modèles qui pourraient être retenus pour les structures et mécanismes de gouvernance et de contrôle de l'ONU et un échantillon représentatif des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies.

2. L'évaluation comportera également un examen du Bureau des services de contrôle interne, en tant que composante du mécanisme de contrôle de l'Organisation des Nations Unies. Des options seront présentées concernant le degré d'indépendance le plus approprié, la structure administrative et les ressources à prévoir reflétant les pratiques considérées comme optimales.

II. Portée

3. L'évaluation externe indépendante comportera deux volets : une étude du système de gouvernance et de contrôle, qui sera effectuée en deux étapes, et un examen du Bureau des services de contrôle interne, qui fournit des services d'audit, d'enquête, d'inspection, de suivi des programmes, d'évaluation et de consultation au Secrétaire général et à l'Assemblée générale.

4. La première étape de l'étude du système de gouvernance et de contrôle portera sur l'ONU et les fonds, programmes et institutions spécialisés des Nations Unies. La deuxième étape ne portera que sur l'ONU et un échantillon représentatif de fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, dont décidera le Comité de haut niveau sur la gestion. L'examen du Bureau sera effectué parallèlement à l'étude du système de gouvernance et de contrôle et en corrélation avec elle.

5. Les tâches à exécuter seront les suivantes :

a) Déterminer quels sont les pratiques et modèles internationaux optimaux en matière de gouvernance, de contrôle et d'audit, dans le secteur public et dans le secteur privé, notamment mais pas exclusivement, les éléments ci-après :

---

[3] Extrait du rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale (A/60/568).

i) Responsabilité, audit et contrôle;

ii) L'Administration et ses relations avec les membres, les organes directeurs et autres organes subsidiaires et le personnel des organisations, les autres parties prenantes en général;

iii) Priorité à accorder aux objectifs et aux réalisations;

iv) Efficacité de la performance dans le cadre de fonctions et de rôles clairement définis;

v) Promotion de valeurs applicables à l'organisation tout entière, et illustration des valeurs de la bonne gouvernance et du contrôle par le comportement;

vi) Prise de décisions avec efficacité et transparence, en possession de l'information voulue, dans tous les domaines, y compris la gestion axée sur les résultats, la gestion des risques et la gestion financière;

vii) Mise à la disposition des structures de direction du soutien et des moyens dont elles ont besoin pour prendre leurs décisions de façon efficace;

b) Étudier, à l'aide de documents et d'entretiens, la mission, les objectifs, les mandats et autres documents fondateurs de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonds et programmes et des institutions spécialisées, en tenant compte de l'ensemble des relations qui existent au sein du système des Nations Unies, ainsi que des pouvoirs conférés aux organes directeurs et autres mécanismes de gouvernance existants. Les résultats de ces travaux devraient être confrontés aux pratiques internes optimales définies à l'alinéa a) ci-dessus, afin de déterminer des modèles de gouvernance et de contrôle optimaux qui permettront :

i) De générer et promouvoir les normes les plus élevées en matière de déontologie et de valeurs institutionnelles et de veiller à ce que soient mis en place les mécanismes voulus pour préserver et accroître l'intégrité et la réputation des organisations;

ii) De promouvoir la responsabilisation vis-à-vis des membres, des parties prenantes et du public en général;

iii) De garantir la productivité des sommes dépensées en ce qui concerne les produits et les services;

iv) D'équilibrer et d'engager efficacement les intérêts des membres;

v) D'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion;

c) Procéder à un examen du Bureau des services de contrôle interne ayant pour principal objectif de réunir les éléments de base requis pour prendre des décisions en ce qui concerne le degré d'indépendance approprié vis-à-vis de l'Administration, l'adéquation des ressources compte tenu des tâches à accomplir, l'éventail approprié des fonctions dont doit s'acquitter le Bureau, les mécanismes dont il dispose pour rendre compte de ses activités, ainsi que l'organisation et la structure du Bureau, afin d'optimiser l'utilisation des ressources et l'efficacité, vu la complexité de la structure de l'Organisation des Nations Unies. Cet examen comportera, notamment mais pas exclusivement, les éléments suivants :

i) Comparaison du Bureau des services de contrôle interne à des organismes d'audit et de contrôle similaires;

ii) Examen de l'éventail des fonctions recensées par l'examen des pratiques optimales en matière d'audit et de contrôle internes, afin de déceler les déficiences éventuelles et présentation d'options quant à la localisation la plus appropriée de ces fonctions;

iii) Évaluation du degré d'indépendance approprié du Bureau vis-à-vis de l'Administration, en particulier pour ce qui est du financement, du contrôle budgétaire et de la gestion des ressources humaines, et présentation d'options pour la mise en place d'un mécanisme équitable et neutre d'allocation des budgets pour le Bureau, dans le cadre des travaux du comité consultatif indépendant pour les questions d'audit dont la création est proposée;

iv) Établissement d'un plan détaillé assorti de prévisions de dépenses concernant l'application des recommandations qui précèdent et mise en place d'un dispositif qui permettra de suivre et d'évaluer de façon continue leur mise en œuvre.

III. Produits prescrits

6. À partir des résultats de l'étude, un certain nombre de produits devront être obtenus.

A. Gouvernance et contrôle

7. L'examen consacré à la gouvernance et au contrôle peut se faire en deux étapes :

a) Le premier rapport recensera les pratiques internationales optimales appropriées en matière de gouvernance et de contrôle et analysera les déficiences en comparant celles-ci à celles que suivent l'ONU et les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies; l'ensemble du système sera ainsi informé des questions présentant un intérêt général;

b) Le second rapport, fondé sur le précédent, examinera le coût et l'efficacité des structures de gouvernance et de contrôle existantes et déterminera les changements à apporter à ces dernières afin de renforcer la capacité fiduciaire, la transparence, l'efficacité et l'efficience de l'ONU et de l'échantillon représentatif des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies à inclure dans l'étude, compte tenu des initiatives qui continuent d'être prises en matière de rationalisation et d'harmonisation. Ce rapport devrait, notamment :

i) Préciser le rôle et les responsabilités de l'Administration en ce qui concerne l'appui apporté aux États Membres, aux organes directeurs et autres organes subsidiaires, au personnel et aux autres parties prenantes;

ii) Définir, pour ce qui est de la gouvernance et du contrôle, les comités, conseils et autres organes de gestion et organes interinstitutions requis, en incluant des projets de documents fondateurs de filières hiérarchiques et de pratiques fondamentales à l'intention des États Membres, de l'Administration et des organes de contrôle eux-mêmes;

iii) Définir, aux fins de la gouvernance et du contrôle, les organes interinstitutions nécessaires, leur composition, leurs pratiques fondamentales, leur rôle et leurs attributions en vue de fournir des services avantageux à l'ONU et aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies;

iv) Définir les fonctions à confier à chaque comité ou conseil et à chaque organe de gestion ou organe interinstitutions, ainsi que leur rôle et leurs attributions au sein des mécanismes de gouvernance et de contrôle;

v) Définir les valeurs sur lesquelles doit se fonder chaque conseil ou comité pour prendre les décisions qui sous-tendent les fonctions de gouvernance et de contrôle de chaque organisation, en tenant compte des principes de la responsabilité collective quant à la prise de décisions et de l'égalité de statut lors des débats, ainsi que des normes de conduite;

vi) Proposer des mesures qui permettront d'accroître la transparence du processus de prise de décisions à tous les niveaux dans les organisations, y compris des règles concernant la publication des documents exposant leurs objectifs, leur stratégie, leurs plans et leurs états financiers ainsi que les informations concernant les produits et les résultats qu'elles ont obtenus ainsi que l'opinion des utilisateurs quant à la qualité des services fournis pendant la période précédente;

vii) Proposer des mesures visant à améliorer les voies de communication, l'acquisition de connaissances et la gestion du savoir à l'intérieur des mécanismes de gouvernance et de contrôle et entre ceux-ci;

viii) Définir les principaux indicateurs de résultats qui seraient appropriés pour le suivi des résultats en ce qui concerne les services d'audit externe;

ix) Établir des plans détaillés assortis de prévisions de dépenses concernant l'application des recommandations qui précèdent.

B. Examen du Bureau des services de contrôle interne

8. Il y aura lieu d'établir pour le Bureau des services de contrôle interne un plan d'exécution détaillé accompagné des prévisions de dépenses, qui tienne compte de toutes les conclusions et recommandations découlant de l'examen dont il aura été l'objet, y compris, selon qu'il conviendra, les vues à long terme du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, et dans lequel seront clairement définis, notamment mais pas exclusivement, les éléments suivants :

a) Le degré d'indépendance opérationnelle et administrative vis-à-vis de l'Administration, dans chaque organisation, et le mécanisme de contrôle approprié dont disposera le Bureau;

b) Les services qui seront fournis et les responsabilités qui seront assumées par le Bureau et ceux qui devraient l'être ailleurs;

c) La structure organisationnelle optimale et les ressources adéquates à fournir;

d) La source de financement et les mécanismes de partage du coût des services fournis sur le plan interne et au niveau interinstitutions;

e) Les stratégies en vue de la prestation de services d'une grande utilité par l'intermédiaire du Bureau, y compris des programmes d'entretien et de mise à jour des compétences permettant de se tenir au courant de l'évolution du secteur de l'audit interne et du contrôle;

f) La stratégie consistant à comparer régulièrement les résultats obtenus par le Bureau et ceux de prestataires de services similaires.

C. Procédures

9. Un comité directeur, composé de cinq experts indépendants, représentatifs sur le plan international, dans le domaine de la gouvernance et du contrôle, y compris, selon qu'il conviendra, dans le domaine de l'administration publique internationale, sera créé par le Secrétaire général; il sera chargé de coordonner et de superviser la conception et l'exécution de l'ensemble du projet. Il se réunira régulièrement pour s'acquitter de sa mission.

10. Le Comité directeur agira en consultation étroite avec le Bureau des services de contrôle interne, le Groupe de vérificateurs externes des comptes (y compris le Comité des commissaires aux comptes), le Corps commun d'inspection et le Comité de haut niveau chargé des questions de gestion.

11. Les résultats de chaque étape de l'étude seront rassemblés et présentés dans des rapports au Comité directeur, pour examen. Ils porteront notamment sur les aspects suivants :

a) Progrès réalisés pendant la période considérée en ce qui concerne les recherches de caractère technique et l'élaboration de l'étude d'évaluation;

b) Retards enregistrés et mesures prises pour les rattraper.

12. Le Comité directeur soumettra les rapports sur la gouvernance et le contrôle au Secrétaire général, ainsi qu'aux chefs de secrétariat des institutions, fonds et programmes participants, s'il y a lieu. Il soumettra le rapport sur l'examen du Bureau des services de contrôle interne au Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. Il présentera enfin au Secrétaire général, qui le transmettra à l'Assemblée générale, un rapport final complet sur la gouvernance et le contrôle, incluant l'examen du Bureau des services de contrôle interne.

13. L'évaluation sera effectuée en coopération étroite avec l'ONU, et les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, de façon à assurer l'utilisation optimale des ressources internes et de sorte qu'à la fin du projet le personnel ait acquis une très bonne connaissance des solutions proposées.

D. Critères de sélection

14. Pour la sélection des consultants, il sera fait appel à la concurrence sur le plan international, sur la base des éléments suivants :

a) Expérience avérée de la réalisation satisfaisante de projets analogues dans un secteur public de dimension importante ou pour des clients multinationaux et des organisations non gouvernementales internationales;

b) Capacité avérée de concevoir, d'adapter et d'appliquer avec succès des méthodes et principes correspondant aux pratiques optimales, au bénéfice des organisations clientes;

c) Compréhension avérée des besoins des parties prenantes, ainsi que du cadre financier et des structures de gouvernance et de contrôle d'un secteur public de dimension importante ou de clients multinationaux;

d) Compréhension avérée des divers problèmes qui se posent dans des entités situées dans le monde entier et aptitude à trouver des solutions pouvant être appliquées avec succès à des opérations exécutées à l'échelle mondiale.

IV. Calendrier d'exécution

15. Le rapport sur la première étape de l'étude sur la gouvernance et le contrôle doit être présenté d'ici à avril 2006, et le rapport global final sur la gouvernance, d'ici au 31 mai 2006. Le rapport sur le Bureau des services de contrôle interne devra également être présenté d'ici à avril 2006. Étant donné le rapport étroit existant entre les services de contrôle et la gouvernance, le cabinet-conseil retenu pourra, s'il le souhaite, présenter plus tôt, s'il y a lieu, le rapport sur la gouvernance relatif à la deuxième étape.

Comité de haut niveau sur la gestion
Point 4 a) de l'ordre du jour

Collaboration du système des Nations Unies pour les questions de responsabilisation et de transparence

Dans ses résolutions 57/278 A et 59/264 A, l'Assemblée générale a demandé d'entreprendre un examen des structures et principes de gouvernance, et de la responsabilisation au Secrétariat de l'ONU et dans les fonds et programmes des Nations Unies.

Au paragraphe 164 b) de la résolution 60/1, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général « de présenter une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies et des 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 ».

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), le Secrétaire général a proposé un projet de cadre de référence pour la réalisation d'une étude comprenant à la fois un examen de la gouvernance et des fonctions d'audit et d'enquête et autres fonctions de contrôle connexes. À sa soixantième session, l'Assemblée générale a approuvé le financement d'une telle étude, sans adopter, modifier ni rejeter le cadre de référence proposé.

Le Comité de haut niveau sur la gestion, ayant examiné les propositions énoncées à l'annexe II du document A/60/568, convient que l'étude devrait présenter ses produits dans deux rapports distincts, l'un axé sur la gouvernance et l'autre sur les fonctions d'audit et d'enquête et autres fonctions de contrôle connexes.

Ayant à l'esprit les mandats initiaux définis dans les résolutions 57/278 A et 59/264 A, l'examen de la gouvernance devrait porter sur les opérations du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies. Les institutions spécialisées et autres organismes intergouvernementaux peuvent prendre part à ce processus pour s'assurer qu'il est tenu compte des pratiques optimales dans les divers organismes.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité de haut niveau convient que le projet de cadre de référence pour la réalisation de l'étude, figurant à l'annexe II du document A/60/568, devrait être modifié pour indiquer que :

a) L'évaluation des fonctions d'audit et d'enquête et autres fonctions de contrôle connexes engloberait le Secrétariat de l'ONU, et les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies;

b) L'examen de la gouvernance couvrirait le Secrétariat de l'ONU, et les fonds et programmes des Nations Unies.

Chaque organisme désignera un coordonnateur assurant la liaison avec les consultants chargés de l'étude.

Le Comité de haut niveau désignera un groupe spécial chargé de consulter le Comité directeur pour faire en sorte que ses vues soient dûment présentées au Comité directeur et aux consultants. Le Secrétariat de l'ONU veillera à ce que le Comité de haut niveau soit tenu au courant de tous les éléments nouveaux liés au déroulement de cette étude.

Le Comité de haut niveau note également que le Comité directeur présentera les rapports sur la gouvernance et le contrôle au Secrétaire général qui les communiquera aux chefs de secrétariat des organismes.

1.15 Appendice 2 : Mandat – Comité directeur indépendant du Secrétaire général

I. Généralités

1. Sur la base de recommandations du Comité des commissaires aux comptes qu'elle a approuvées, l'Assemblée générale a, à ses cinquante-septième[4] et cinquante-neuvième[5] sessions, demandé un examen des dispositifs de gouvernance et de contrôle. En réponse à une recommandation du Sommet mondial de 2005[6], le Secrétaire général a, dans son rapport A/60/568 du 28 novembre 2005, présenté des propositions en vue d'un examen global des dispositifs de gouvernance comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies.

2. L'examen global des dispositifs de gouvernance comprendra un examen des pratiques optimales en matière de structures de gouvernance et de contrôle dans les secteurs public et privé, une analyse comparée des structures de gouvernance et de contrôle au sein de l'Organisation et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, et la formulation de propositions détaillées concernant les structures et mécanismes de gouvernance et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies et d'un échantillon représentatif de fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies.

3. L'examen global comprendra également un examen du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en tant qu'élément du dispositif de contrôle de l'Organisation des Nations Unies. Des propositions seront formulées en ce qui concerne le niveau optimal d'indépendance, l'organigramme et les ressources nécessaires pour tenir compte des pratiques optimales recensées.

4. Ce sont des consultants qui doivent procéder à l'examen. À l'issue d'un appel d'offres international, le marché a été attribué à PricewaterhouseCoopers (PwC), Genève. M. Richard Golding a été désigné comme chef du projet PwC. Le cahier des charges figure à l'annexe I.

5. Un projet a été créé pour gérer l'examen qui sera supervisé par un comité directeur. Ce comité directeur sera composé d'experts internationaux indépendants spécialistes de la gouvernance et du contrôle et originaires de régions du monde très diverses, et d'un praticien du secteur public international qui veillera à ce qu'il soit tenu compte du caractère intergouvernemental des organismes concernés. Le Comité directeur fera rapport directement au Secrétaire général.

---

[4] Résolution adoptée par l'Assemblée générale, Rapports financiers et états financiers vérifiés, et rapports du Comité des commissaires aux comptes, A/57/278, par. 6.

[5] Projet de document final révisé de la Réunion plénière de haut niveau, A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, 10/8/2005, par. 147.

[6] Par. 164 b) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale.

II. Rôle du Comité directeur

6. Le Comité directeur a la responsabilité générale de la direction technique indépendante du projet, et il est chargé d'approuver les résultats de celui-ci. La mission du Comité directeur consiste à :

- Assurer un contrôle indépendant et objectif du projet;
- Veiller à ce que le projet réalise les objectifs définis dans le cahier des charges et ceux découlant de la raison d'être de l'examen;
- Conserver la maîtrise du projet si l'apparition de problèmes exige que des modifications soient envisagées;
- Suivre et observer l'état du projet, en veillant à son exécution et à l'observation des pratiques optimales dans les résultats et produits;
- Assurer le règlement des problèmes majeurs pouvant se poser entre la direction du projet et les groupes d'intérêt en cause;
- Orienter et conseiller la direction du projet, si nécessaire;
- Faire rapport au Secrétaire général sur l'avancement du projet; et
- Approuver[7] et présenter les rapports finals, conformément à son mandat.

7. Conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, les membres du Comité directeur ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation en ce qui concerne le présent projet.

III. Composition

8. Le Comité directeur est composé comme suit :

- M. Guy Almeida Andrade (Brésil);
- M. Shinji Hatta (Japon);
- M. Jean-Pierre Halbwachs (Maurice);
- M. Mervyn King SC (Afrique du Sud);
- Sir Andrew Likierman (Royaume-Uni); et
- M. Kamlesh S. Vikamsey (Inde).

9. On trouvera ci-après des biographies succinctes des membres du Comité directeur.

IV. Présidence

10. Le Comité directeur choisit son président parmi ses membres.

---

[7] Les divergences d'opinions entre les consultants et le Comité directeur sont réglés comme prévu au paragraphe 24.

11. S'il est empêché, le Président ainsi désigné peut désigner un président par intérim parmi les membres du Comité directeur. Le Président par intérim est chargé de convoquer et de présider la réunion, et d'informer le Président des questions soulevées et des décisions arrêtées lors de celle-ci.

V. Secrétariat et appui au projet

12. Le Coordonnateur du projet, M. George Kyriacou, assurera le secrétariat du Comité directeur, en se chargeant notamment d'organiser les réunions, d'élaborer l'ordre du jour en coopération avec la présidence, d'établir les minutes des réunions et d'informer les membres du Comité directeur de l'évolution du projet en communiquant régulièrement avec eux. Il sera assisté par Mme Hazelien Featherstone.

13. Le Coordonnateur du projet et le Directeur PwC du projet ne sont pas membres du Comité directeur. Ils participent à toutes les réunions du Comité directeur et informeront celui-ci de l'évolution du projet, en portant à son attention, le cas échéant, les questions pertinentes. Le Coordonnateur du projet et le Directeur PwC de projet peuvent chacun, si nécessaire, assister aux réunions accompagné d'un collaborateur. M. Uren Pillay, le Coordonnateur du projet concernant le BSCI, tout comme la direction PwC du projet, assistera également aux réunions du Comité directeur lors desquelles le Comité envisagera l'examen du BSCI.

14. Le Comité directeur peut tenir des séances privées hors la présence du personnel de service et de projet, si nécessaire.

VI. Ordre du jour

15. La présidence du Comité directeur établit l'ordre du jour de la réunion. Tout membre du Comité directeur, le Directeur PwC de projet, le coordonnateur du projet et le représentant du Groupe spécial du Comité de haut niveau sur la gestion[8] peuvent proposer des questions, y compris des exposés par des invités, pour inscription à l'ordre du jour.

16. Toutes les questions dont l'inscription à l'ordre du jour est proposée doivent être adressées au Coordonnateur du projet, accompagnées de la documentation pertinente, aussi tôt que possible, et au moins cinq jours ouvrés avant la réunion suivante. Le Coordonnateur du projet distribuera l'ordre du jour définitif du Comité directeur, accompagné le cas échéant de la documentation y relative, aussi rapidement que possible, et au moins trois jours ouvrés avant la réunion suivante.

---

[8] Le Comité de haut niveau sur la gestion est le principal organe interinstitutions chargé de la coordination dans les domaines de l'administration et de la gestion, en particulier en ce qui concerne les questions financières et budgétaires, les ressources humaines, les technologies de la communication et de l'information et la sécurité du personnel au sein du système des Nations Unies. Le Comité de haut niveau sur la gestion constituera un groupe spécial qui tiendra avec le Comité directeur des consultations afin que les vues du Comité de haut niveau sur la gestion soient pleinement portées à la connaissance du Comité directeur et des consultants.

VII. Fréquence des réunions

17. Normalement, le Comité directeur se réunira aux dates indiquées dans le tableau ci-après. Si des problèmes se posent qui requièrent l'attention et une décision du Comité permanent en dehors de ces dates, une réunion ou des consultations intersessions par vidéoconférence ou téléconférence peuvent être organisées.

Réunion	*Date*	*Lieu*
Initiale	16 mars 2006	Genève
Deuxième	11 avril 2006	Vienne
Troisième	2 et 3 mai 2006	New York
Finale	25 et 26 mai 2006	New York

VIII. Minutes et documents de séance

18. Le Coordonnateur du projet prend des dispositions pour que des minutes de chaque réunion du Comité directeur soient établies. Copies de ces minutes, y compris les pièces jointes, seront remises à tous les membres du Comité permanent cinq jours ouvrés au plus tard après chaque réunion afin qu'ils les examinent et les approuvent.

19. Les minutes finalisées seront adressées au Secrétaire général.

20. Le Coordonnateur du projet ou le Directeur PwC du projet peuvent assister aux consultations intersessions en qualité d'observateurs et établir des minutes à la demande de la présidence si celle-ci le souhaite. Lorsqu'il n'est pas établi de minutes durant ces consultations, toutes décisions qui sont prises sont consignées dans les minutes de la réunion ordinaire suivante du Comité directeur.

IX. Quorum et procurations

21. Pour qu'une réunion puisse se tenir et pour que ses recommandations ou résolutions soient valides, le quorum est de trois membres du Comité permanent. La présidence peut décider que peuvent être également pris en compte aux fins du quorum les membres assistant à la réunion par vidéoconférence ou téléconférence.

22. Les procurations sont interdites.

X. Règlement des différends

23. L'examen devant être indépendant, des divergences d'opinions peuvent de temps à autre se faire jour en ce qui concerne la méthodologie, les principes et les pratiques. Tous les problèmes qui se posent durant le projet devraient être réglés dans la transparence et au mieux de l'intérêt du système des Nations Unies.

24. Lorsque des divergences d'opinions demeurent entre le Comité directeur et le Directeur PwC du projet en ce qui concerne les résultats finals du projet, le Comité

directeur peut choisir de soumettre les rapports finals au Secrétaire général accompagnés de ses vues et amendements.

XI. Communication avec le public

25. Toutes les demandes de renseignements concernant ce projet seront acheminées par l'intermédiaire du Coordonnateur du projet, qui assurera si nécessaire la liaison avec le bureau de presse de l'ONU. Seul le Président ou un membre du Comité directeur officiellement désigné par le Président sont autorisés à parler au nom du Comité directeur.

26. Le Coordonnateur du projet répondra aux demandes sollicitant des explications générales sur le processus ou les documents. Ces explications se limiteront à des informations.

XII. Frais de voyage

27. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies prendra à sa charge les billets d'avion, frais de voyage et indemnités de subsistance de tous les membres du Comité permanent, conformément aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies régissant le remboursement des frais de voyage et les indemnités connexes.

M. Guy Almeida Andrade

M. Andrade est Directeur associé du cabinet Magalhães Andrade S/C Auditores Independentes (Magalhães Andrade) au sein duquel il est chargé de l'audit, des services comptables et consultatifs O&M, et Directeur financier de RBA Global Auditores Independentes, un réseau national qui a des bureaux dans tout le Brésil. Il est diplômé de l'École de gestion et d'économie de l'Université de São Paulo.

M. Andrade a plus de 30 ans d'expérience de l'audit, de la comptabilité, du système de contrôle interne, de l'évaluation fiscale et de la gestion au service de clients de tailles diverses dans différents secteurs d'activité. Il est membre de l'International Federation of Accountants (IFAC, Fédération internationale des comptables) depuis 2000. Il préside le Comité d'audit de l'IFAC depuis novembre 2002 et en est membre depuis novembre 2001. En juillet 2004, il est devenu membre du Comité d'audit d'Unibanco S.A., l'une des plus grandes banques brésiliennes.

M. Andrade est le Président sortant de l'Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON). Depuis 2004, il est membre du Conseil budgétaire d'appui au programme « Zero Fome » (Faim zéro).

Outre son expérience professionnelle, M. Andrade a donné des conférences et publié plusieurs ouvrages et articles sur des questions comptables.

M. Jean-Pierre Halbwachs

M. Halbwachs, le représentant du Secrétaire général, est Président du Conseil international consultatif et de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq. Il a également exercé les fonctions de Sous-Secrétaire général et Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies.

M. Shinji Hatta

M. Hatta est professeur de comptabilité analytique à l'École supérieure de comptabilité de l'Université Aoyama Gakuin (Tokyo) et Président du Comité consultatif de l'Association japonaise des vérificateurs agréés. Il a fait ses études à l'Université Keio et à l'Université Waseda.

M. Hatta est Président du Sous-Comité du contrôle interne du Conseil de la comptabilité d'entreprises de l'Agence de services financiers, examinateur dans le cadre de l'examen des experts-comptables agréés administré par la Commission de contrôle des experts-comptables agréés et de l'audit de l'Agence de services financiers, et Président de l'Association japonaise d'audit, ainsi que membre du Conseil de l'Association japonaise de comptabilité.

Dans le secteur privé, M. Hatta est coordonnateur du journal de la JICPA, membre du Comité de déontologie et du Comité chargé des questions d'audit de l'Institut japonais des experts-comptables et Président du Comité consultatif de l'Association japonaise des vérificateurs agréés.

M. Hatta a été professeur de comptabilité et d'audit à l'École de gestion de l'Université Aoyama Gakuin, et professeur de comptabilité et d'audit au

Département d'économie de l'Université Surugadai (Saitama). Il a publié à de nombreuses reprises dans des domaines tels que l'audit, la gouvernance d'entreprise, la comptabilité internationale et les cadres intégrés de contrôle interne.

M. Mervyn King SC

M. King est le Président du King Committee on Corporate Governance (Comité King sur la gouvernance d'entreprise), Président de l'Automobile Association of South Africa, Président de Dunlop Africa Limited, Président de Strate Limited, Président de Brait Société Anonyme, et membre du Conseil d'administration de JD Group Limited. Il a fait ses études à l'Université de Witwatersrand.

Il a été le premier Président de la Commonwealth Association of Corporate Governance (Association du Commonwealth pour la gouvernance d'entreprise), il est membre du groupe consultatif du secteur privé sur la gouvernance d'entreprise auprès de la Banque mondiale, il a été administrateur de l'International Corporate Governance Network (Réseau international pour la gouvernance d'entreprise) et membre du Comité consultatif du Centre asiatique pour la gouvernance d'entreprise.

M. King est professeur extraordinaire à l'Université d'Afrique du Sud, Président de l'Advertising Standards Authority of South Africa (Autorité sud-africaine des normes publicitaires) et Président de son comité d'appel, ainsi que Président du Comité exécutif du Conseil sud-africain de la Chambre de commerce international. Il est Président du Conseil d'administration de la Fondation de l'Université de Witwatersrand, premier Vice-Président de l'Institute of Directors of Southern Africa, Directeur du Comité consultatif du South African Savings Institute, et co-Vice-Président du Securities Regulation Panel.

Il donne des consultations, des avis et des conférences sur la gouvernance d'entreprise en Afrique du Sud et dans le monde entier. Il a écrit de nombreux articles, a fait des présentations et des exposés sur la gouvernance d'entreprise, notamment ses aspects juridiques et commerciaux, lors de conférences nationales et internationales et dans des universités et autres institutions de 27 pays. Il est l'auteur de l'ouvrage *The Corporate Citizen*.

Sir Andrew Likierman

Sir Andrew Likierman est professeur de gestion à la London Business School et membre non exécutif du Conseil d'administration de la Banque d'Angleterre. Il a fait ses études à l'Université de Vienne et à Balliol College (Oxford).

Au cours de sa carrière, il a travaillé pour le secteur public et le secteur privé et a enseigné à l'université. Dans le secteur privé, Sir Andrew a été Président du Chartered Institute of Management Accountants et membre du Financial Reporting Council. Il a été membre du « Comité Cadbury », qui a élaboré le cadre actuel de la gouvernance d'entreprise au Royaume-Uni. Il a également été président d'un groupe de la gouvernance d'entreprise du Comité du secteur public de l'International Federation of Accountants et responsable d'une enquête du Gouvernement britannique sur la responsabilité professionnelle.

Dans le secteur public, Sir Andrew Likierman a été membre de la Cellule de réflexion du Cabinet Office et a récemment achevé un mandat de 10 ans de membre du Conseil d'administration du Treasury du Royaume-Uni et de Directeur du Government Accountancy Service du Royaume-Uni. Durant cette période, il a dirigé le projet visant à modifier la base des activités de planification, de contrôle et de rapports et a présidé le groupe qui a mis au point un cadre de gouvernance d'entreprise à l'intention des divers ministères du Gouvernement du Royaume-Uni. Membre du Conseil d'administration de la Banque d'Angleterre, Sir Andrew est Président du Comité des risques et membre du Comité d'audit de celle-ci. Il est également Vice-Président du Tavistock and Portman Health Trust et Président de son comité d'audit.

Dans le secteur privé, il a travaillé en tant que responsable de la comptabilité analytique de la société Total Ltd, a dirigé une usine textile en Allemagne et a été Directeur général de la division internationale de Qualitex Ltd. Il a occupé les fonctions de président non exécutif de deux sociétés non cotées en bourse, à savoir Economists' Bookshop Ltd et MORI Ltd, une société d'études de marché. Il est actuellement administrateur non exécutif de la banque Barclay's et membre de ses comités d'audit et des risques.

Sir Andrew Likierman a par ailleurs enseigné à l'Université de Leeds et il a occupé, à la London Business School, les postes de vice-président et de professeur de comptabilité et de contrôle financier. Il travaille actuellement avec des organisations de six pays pour les aider à mieux choisir et mieux utiliser les instruments employés pour mesurer la performance, y compris en matière comptable, de risque et de gouvernance.

M. Kamlesh Shivji Vikamsey

M. Vikamsey est associé majoritaire (senior partner) du cabinet Khimji Kunverji & Co, un cabinet d'experts-comptables de Bombay, qui est membre d'HLB International.

M. Vikamsey est membre du Conseil d'administration de l'International Federation of Accountants (IFAC) depuis novembre 2005, et il a été membre de la Small and Medium Practices Permanent Task Force (aujourd'hui le Small and Medium Practices Committee) de l'IFAC de novembre 2004 à novembre 2005. Il est également président ou membre du Comité d'audit de plusieurs sociétés indiennes. Il est aussi trésorier honoraire de la fondation Global Vipassana Foundation.

Expert-comptable depuis 23 ans, M. Vikamsey est le Président sortant de l'Institute of Chartered Accountants of India (ICAI), au Conseil d'administration duquel il siège depuis 1998. Il est Président du Professional Development Committee et membre de divers comités de l'ICAI, notamment le Comité des normes comptables et le Comité des affaires internationales, et administrateur de l'Accounting Research Foundation. Il est également Vice-Président de la Confédération des comptables d'Asie et du Pacifique (CAPA).

Nations Unies

Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies

Volume II
Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle

Juin 2006

Table des matières

Page

2.1 Vue d'ensemble 37

2.2 Explications et définitions 37

2.3 Code de gouvernance des Nations Unies 40

2.4 Pratiques optimales 43

Appendices

1. Les principes de bonne gouvernance et de contrôle 47

2. Glossaire 50

3. Sources extérieures de pratiques optimales. 54

Principes et pratiques en matière de gouvernance et de contrôle

2.1 Vue d'ensemble

1. Le présent volume contient les éléments suivants :

- Explications et définitions
- Code de gouvernance des Nations Unies
- Pratiques optimales pour observer le Code et faire respecter les Principes

Il fait référence aux pièces jointes suivantes :

– Appendice 1 : Principes de bonne gouvernance et de contrôle

– Appendice 2 : Glossaire

– Appendice 3 : Sources extérieures de pratiques optimales

2. Dans une première section consacrée aux explications et aux définitions, on explique et on définit les notions et les termes employés dans le présent rapport.

3. La deuxième section contient le **Code de gouvernance des Nations Uni**es que l'on recommande aux entités des Nations Unies d'examiner et d'adopter, et qui devrait servir de guide pour les agents qui ont des responsabilités à assumer en matière de gouvernance et de contrôle, tant individuellement que collectivement.

4. Le Code susmentionné est l'expression concrète des **Principes de bonne gouvernance et de contrôle présentés** dans l'**appendice 1**, qui ont été adaptés plus précisément aux besoins des organismes des Nations Unies. Fruit de recherches approfondies sur les pratiques suivies dans les secteurs publics et privés de tous les pays du monde en matière de gouvernance et de contrôle, ces principes énoncent des notions utiles pour une gouvernance et un contrôle efficaces. Ils fournissent une base de référence pour la réalisation de l'analyse des lacunes – dont les résultats sont exposés dans les volumes III (Gouvernance) et IV (Contrôle). Il convient de ne jamais perdre de vue qu'ils représentent une synthèse des pratiques optimales en vigueur *à l'extérieur*, mais qu'ils sont exprimés avec une terminologie qui facilite les comparaisons avec les pratiques actuelles de l'ONU pour les besoins de l'analyse des lacunes.

5. Enfin, la dernière section présente une série de **Pratiques optimales** qui correspondent à des procédés couramment utilisés pour assurer des comportements et des performances conformes aux Principes de bonne gouvernance et de contrôle, et seront donc utiles aux entités des Nations Unies qui adopteront le Code de gouvernance.

2.2 Explications et définitions

6. Compte tenu de la nature intergouvernementale propre aux entités des Nations Unies et de leur vocation internationale, le présent rapport vise à identifier les principes et de gouvernance et de contrôle qui ont une valeur exemplaire et à les ajuster pour qu'ils soient parfaitement adaptés au système des Nations Unies. Les considérations terminologiques sont donc importantes.

7. Le terme « **entité** » désigne l'unité gouvernée. Il renvoie donc au Secrétariat ou à un fonds, un programme ou une institution spécialisée quelconques.

8. Le terme « **assemblée des États membres** » désigne l'organe qui représente les États membres. Dans le cas du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, il s'agirait de l'Assemblée générale et, dans le cas des institutions spécialisées, il s'agirait de la conférence générale ou de l'assemblée des États membres.

9. Le terme « **organe directeur** » désigne l'ensemble des personnes auxquelles l'assemblée des États membres a confié le soin de diriger ou gouverner l'entité et d'orienter son action. L'Assemblée générale est l'organe directeur du Secrétariat. Les « conseils d'administration » sont les organes directeurs des fonds et des programmes. Les organes directeurs des institutions spécialisées peuvent avoir des appellations diverses : « conseils », « conseils d'administration », « conseils exécutifs », etc.

10. Le terme « **commission** » désigne un groupe de personnes – généralement des experts d'une discipline particulière –, auquel l'organe directeur confie certaines fonctions en matière de gouvernance avec des mandats écrits spécifiant sa composition, ses responsabilités, ses attributions, ses compétences et le nombre de réunions qu'il doit tenir au cours de l'année opérationnelle de l'entité.

11. Le terme « **direction du secrétariat** » désigne le chef de l'administration ou du secrétariat et son équipe dirigeante.

12. Le terme « **parties prenantes** » désigne les parties qui sont susceptibles d'exercer une influence sur l'entité ou de subir son influence, y compris les prestataires de services, les États membres, la direction du secrétariat et l'ensemble des employés et des fournisseurs.

13. Le terme « **gouvernance** » est dérivé du mot « gouverner », lui-même issu du latin *gubernare* et du grec *kubernan*. La gouvernance est l'action ou la manière de gouverner ou de diriger. L'organe directeur est une instance qui dirige ou gouverne une entité. La bonne gouvernance suppose une répartition claire des responsabilités entre l'organe directeur qui arrête les politiques, stratégies, budgets et plans nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'entité et l'équipe dirigeante qui est chargée d'appliquer ces politiques, stratégies, budgets et plans approuvés par l'organe directeur en gérant les activités et les opérations de l'entité. L'organe directeur assume un rôle de réflexion tandis que la direction du secrétariat a un rôle de gestion. Dans cette optique, les principes de bonne gouvernance ont été élaborés à l'intention des « gouvernants » et des gestionnaires.

14. Le « **contrôle** » est un aspect essentiel de la gouvernance. En principe, l'assemblée des États membres de l'entité exerce un contrôle sur l'organe directeur, l'organe directeur exerce un contrôle sur les cadres de l'administration et les cadres supérieurs exercent un contrôle sur les cadres subalternes ainsi que sur toutes les activités opérationnelles de l'entité.

- Le *contrôle* repose sur le principe fondamental de la séparation des attributions entre la direction du secrétariat et l'organe ou les organes directeurs.
- Les activités de *contrôle* consistent à suivre les réalisations de l'entité, à les évaluer et à faire rapport à leur sujet. Elles englobent également les audits, internes et externes, portant sur le bilan financier de l'entité et l'efficacité de

ses mécanismes de contrôle interne, ainsi que sur les cas de fraude ou d'irrégularités.

- Le *contrôle* est assuré au moyen de méthodes et de procédures conçues par la direction du secrétariat de l'organisation et approuvées par l'organe directeur.
- Le *contrôle* oblige la direction du secrétariat à rendre des comptes pour l'orientation, la planification et la supervision des politiques et procédures, des contrôles financiers, ainsi que pour le suivi de l'application des recommandations formulées à l'issue des audits.

15. Les fonctions de *contrôle* peuvent être exercées par l'intermédiaire d'entités subsidiaires (un conseil d'administration, par exemple) ou de commissions de l'organe directeur, mais elles ne devraient pas faire l'objet d'une délégation qui tendrait à affranchir l'organe directeur de son obligation de s'acquitter de la tâche consistant à évaluer les réalisations de l'organisation.

16. Les autres termes et abréviations utilisés dans le présent rapport sont explicités dans le **glossaire** qui figure à l'**appendice 2**.

17. **Recherche extérieure**. De nos jours, il existe un grand nombre de principes de gouvernance et de contrôle qui se prêtent à une application universelle. Ces principes ont été étudiés, cernés et synthétisés. Le Comité directeur les a rassemblés dans le Code de gouvernance des Nations Unies qu'il recommande aux entités des Nations Unies d'examiner et d'adopter. Ces principes sont exposés dans le présent rapport. Il y a des procédés qui sont universellement appliqués pour faire en sorte qu'ils soient respectés et perçus comme étant respectés. Ils sont désignés sous le nom de pratiques optimales et leur emploi doit permettre aux « gouvernants » et aux gestionnaires de s'acquitter de leurs responsabilités et de donner l'impression qu'ils le font. Ces pratiques optimales proviennent de sources internationales, d'entités appartenant aussi bien au secteur public qu'au secteur privé, et sont cristallisées dans la section qui leur est consacrée. On trouvera dans **l'appendice 3** des indications détaillées sur les **Sources extérieures de pratiques optimales**.

18. **Adoption du Code de gouvernance des Nations Unies**. Les régimes de gouvernance peuvent aussi être scindés universellement en deux catégories : les régimes « comminatoires » et les régimes qui offrent une « alternative ». Dans le premier type de régime, les principes et les pratiques fixés doivent être impérativement respectés sous peine de sanctions. Dans les autres régimes, il existe des principes et des pratiques recommandés, mais si l'organe directeur de l'entité juge qu'il n'est pas souhaitable de les adopter dans l'intérêt supérieur de l'entité, il ne le fera pas mais sera alors tenu de fournir des explications et il exposera la pratique qu'il aura retenue. L'explication vaut respect.

19. Il est évident qu'un régime « comminatoire » ne convient pas pour l'ONU ou pour les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. Les organes délibérants et les vocations étant de nature diverse, il n'y a pas de solution toute faite. Aussi le présent rapport recommande-t-il que toutes les entités des Nations Unies envisagent la formule d'un « choix entre application et explication » pour l'examen et l'adoption du Code de gouvernance des Nations Unies. Ces entités devraient appliquer le Code avec souplesse en fonction de leurs propres caractéristiques internationales. Lorsqu'un organe délibérant ou un organe directeur estime que telle ou telle pratique ne convient pas, il devrait expliquer pourquoi,

selon lui, elle ne sert pas au mieux les intérêts de l'entité et indiquer celle qu'il a retenue.

20. Le Code est conçu comme un document dynamique qui doit évoluer en fonction de la pratique et de l'expérience. Il devrait être réexaminé périodiquement, ou lorsque les circonstances l'exigent, à la lumière des changements qui interviennent dans la sphère de la gouvernance et des enseignements dégagés par les entités des Nations Unies dans le cadre de son application. Si ces entités adoptent des approches différentes à l'égard de certains principes inscrits dans le Code, cela peut être une source d'indications utiles sur des points qui appelleraient éventuellement des améliorations.

2.3 Code de gouvernance des Nations Unies

21. À l'issue des recherches et des analyses effectuées, on est parvenu à la conclusion qu'il pourrait être utile de regrouper les Principes de bonne gouvernance et de contrôle en six thèmes dont le dernier se rapporte plus particulièrement aux activités de contrôle. Ces principes ont été adaptés aux réalités et à la terminologie du système des Nations Unies et se matérialisent dans le **Code de gouvernance des Nations Unies** qui est exposé dans la présente section.

22. Il y a un point important à souligner : bien qu'étant présenté sous la forme indiquée ci-dessus (six thèmes), le Code ne devrait pas être abordé simplement sous l'angle d'un thème particulier ou sur la base d'une approche thématique. Ces thèmes sont liés entre eux et, pour les besoins d'une bonne gouvernance, doivent être considérés globalement. Ce sont les suivants :

1. **Stratégie**, **mission, planification et organe directeur** – ce thème a trait à l'analyse de l'obligation qui incombe à l'organe directeur de s'employer sincèrement à accomplir la vocation de l'entité en planifiant ses activités, en les évaluant et en fixant des orientations générales.

2. **Articulation de l'organe directeur et des commissions** – ce thème porte sur la composition de l'organe directeur et les arrangements auxquels il peut recourir pour déléguer certaines de ses fonctions sans éluder ses responsabilités, en matière de gouvernance.

3. **Gestion des ressources humaines** – ce thème porte sur les politiques et pratiques de gestion des ressources humaines qui revêtent une importance primordiale pour l'organe directeur et la gestion de l'entité.

4. **Transparence et information** – il s'agit des dispositifs qui permettent d'assujettir l'organe directeur, ses membres et la direction du secrétariat des entités à l'obligation de rendre des comptes et des conditions dans lesquelles elle s'exerce.

5. **Climat déontologique** – présentation de méthodes pour assurer une gouvernance responsable et faire respecter les principes déontologiques dans l'ensemble de l'entité.

6. **Audit, gestion des risques et respect des règles du jeu** – ce thème porte sur les obligations relatives à l'audit des finances et des opérations de l'entité, de ses mécanismes de gestion des risques et de contrôle interne, ainsi qu'au respect par l'entité de toutes les directives, règles, normes et lois auxquelles elle est assujettie.

23. Le projet de Code de gouvernance des Nations Unies se présente comme suit :

1. Gouvernance – stratégie, mission, planification et organe directeur

1.1 Chaque entité des Nations Unies est dotée d'un **organe directeur**[9] qui est nommé par l'assemblée des représentants de ses États membres et qui adopte des pratiques de gouvernance fondées sur les principes d'**équité,** de **responsabilité** et de **transparence**. Les personnes qui siègent à l'organe directeur agissent de bonne foi, avec soin, diligence et compétence. L'Assemblée générale est l'organe directeur du Secrétariat.

1.2 L'organe directeur de l'entité a pour fonction de définir et d'actualiser les **grandes orientations stratégiques** de cette dernière, d'assurer l'**allocation des ressources** dans un souci d'efficacité et de rendement et d'exercer un **contrôle effectif** sur la gestion et le fonctionnement de l'entité.

1.3 L'organe directeur de chaque entité doit avoir un **plan stratégique** qui indique comment l'entité entend remplir sa mission **de manière efficace et rationnelle, sur la durée**.

1.4 On doit trouver définis ou pris en compte dans les déclarations de politique générale de l'entité, dans sa communication, dans son processus décisionnel et dans ses pratiques de travail la **raison d'être** de l'entité, ses **parties prenantes** (représentants des États Membres, entre autres), son niveau de **tolérance au risque** et ses **principaux indicateurs de résultats**.

1.5 Les commissions d'experts de l'organe directeur doivent avoir des membres **indépendants de la direction de l'entité et des représentants des États membres**.

2. Gouvernance – articulation de l'organe directeur et des commissions

2.1 Dans un souci d'efficacité et d'économie, l'**organe directeur de l'entité nomme des commissions** dotées d'un mandat précis et bénéficiant d'une délégation de pouvoir bien définie, dont les membres ont les compétences techniques et/ou administratives voulues pour formuler des recommandations à l'organe directeur ou pour agir en son nom (par exemple, commission du budget et des finances, commission de déontologie, commission des ressources humaines, comité d'audit ou autres commissions techniques).

2.2 L'organe directeur de l'entité peut certes déléguer une partie de ses pouvoirs, mais il **ne peut pas se soustraire à la responsabilité en dernier ressort qui lui incombe en ce qui concerne les actes ou omissions d'une de ses commissions** dans des domaines tels que l'allocation des ressources, la gestion des risques, les contrôles internes, la rémunération et la communication d'information financière.

2.3 L'organe directeur de l'entité et ses commissions peuvent consulter des **conseils indépendants de la direction et des représentants des États membres de l'entité**.

2.4 **La proposition de candidats et la nomination** aux commissions de l'organe directeur doivent se faire conformément à des **règles officielles et transparentes et**

---

[9] Les « conseils d'administration » sont les organes directeurs des fonds et programmes. Les organes directeurs des institutions spécialisées ont des appellations diverses : « conseil », « conseil d'administration » « conseil exécutif », etc.

en fonction de critères convenus par l'organe directeur de l'entité et l'assemblée des États membres.

2.5 Une certaine proportion des membres de l'organe directeur de l'entité et de ses commissions (un tiers, par exemple) est **renouvelée régulièrement** selon une périodicité et des critères convenus par l'organe directeur lui-même et l'assemblée des États membres.

2.6 L'organe directeur est chargé de **nommer un chef de l'administration** pour l'entité selon un processus officiel et transparent.

3. Gouvernance – gestion des ressources humaines

3.1 Les compétences des membres de l'organe directeur de l'entité et de ses commissions et celles du personnel de direction de son secrétariat doivent correspondre aux **connaissances et aptitudes** (y compris les connaissances et compétences techniques spécifiques) nécessaires pour réaliser la vocation de l'entité et appliquer ses grandes orientations stratégiques.

3.2 L'organe directeur de l'entité veille à ce que les **politiques et pratiques en matière de rémunération** concernant les membres des commissions d'experts indépendants et ceux de la direction de l'administration aient l'aval des bailleurs de fonds de l'entité et soient intégralement publiées, dans le respect de la culture de l'entité et compte tenu des résultats individuels.

3.3 L'organe directeur de l'entité, ses commissions et la direction du secrétariat doivent tous avoir mis en place un **plan de succession**.

4. Gouvernance – transparence et information

4.1 La direction de l'entité **informe** sans retard l'**organe directeur de cette dernière et les commissions concernées de toute question pouvant les intéresser** concernant l'entité, y compris sa situation financière et ses résultats.

4.2 L'organe directeur de l'entité **informe** sans retard l'**assemblée des États membres et les autres parties prenantes concernées** de toute question pouvant les intéresser.

4.3 Les membres de l'organe directeur de l'entité et de ses commissions et le personnel de direction du secrétariat sont tenus de **déclarer tout fait qui risque de créer un conflit d'intérêt en ce qui concerne leur situation ou leurs intérêts financiers ou ceux de parties à eux associées**.

4.4 L'organe directeur de l'entité, ses commissions et la direction du secrétariat **font preuve de probité dans l'exercice de leurs fonctions**.

4.5 L'organe directeur de l'entité procède tous les ans à l'**auto-évaluation** des résultats obtenus et en rend compte.

5. Gouvernance – climat déontologique

5.1 L'entité est dirigée de manière à garantir **qu'elle agisse de manière responsable et en se tenant à l'écoute de ses parties prenantes**, notamment de ses États membres, des bénéficiaires de ses activités et de ses bailleurs de fonds, **et que ce soit ainsi qu'elle est perçue**.

5.2 L'entité a un **code de conduite écrit**, qui correspond à ses valeurs, ainsi que des **procédures adéquates en matière d'enquête et de mesures disciplinaires**, prévoyant des sanctions pour toute violation.

5.3 Il doit exister des mécanismes permettant de **dénoncer les irrégularités en assumant ses responsabilités**, y compris en ce qui concerne la protection des intéressés.

6. Contrôle – audit, gestion des risques et respect des règles du jeu

6.1 L'organe directeur a le devoir absolu de veiller à ce que la direction se dote de **solides appareils de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que des garde-fous destinés à assurer le respect des lois et règlements et des normes comptables applicables**. L'exercice de cette responsabilité doit être abordé dans une déclaration par laquelle l'organe directeur de l'entité indique dans le rapport annuel ou biennal de cette dernière comment il s'en est acquitté.

6.2 L'organe directeur de chaque entité est doté d'un **comité d'audit** formé d'experts indépendants vis-à-vis de la direction du secrétariat et des représentants des États membres de l'entité, qui comprennent les questions financières et dont au moins un possède des qualifications dans le domaine de la comptabilité ou de l'audit. L'organe directeur en approuve la composition et veille à ce que son mandat soit convenablement défini.

6.3 Chaque entité est dotée d'un service d'**audit interne** formé de professionnels compétents, qui rend compte à la direction du secrétariat de l'entité tout en étant autorisé à faire directement rapport à l'organe directeur de l'entité par l'intermédiaire du comité d'audit, et qui est doté d'un mandat approprié imposant notamment la réalisation régulière d'examens de la qualité de ses prestations.

6.4 Un **vérificateur externe des comptes** est nommé par l'assemblée des États membres de l'entité et est responsable devant elle par l'intermédiaire du comité d'audit.

2.4 Pratiques optimales

24. Les instances de contrôle sont mises au défi de démontrer que le Code de gouvernance des Nations Unies exposé plus haut est bien respecté dans l'ensemble d'une entité. Elles peuvent le faire en s'attachant à appliquer les pratiques optimales. Ces pratiques constituent donc un instrument qui permet de mieux faire respecter le Code de gouvernance et les obligations liées à l'exercice des responsabilités. Elles n'épuisent pas toutes les possibilités d'action qui s'offrent aux organes directeurs et certaines peuvent être pertinentes pour plusieurs principes. Il s'agit de fournir une base à ces organes pour évaluer leur approche en matière de gouvernance par référence à des pratiques exemplaires.

25. Les pratiques optimales sont les suivantes :

Thème	*Pratiques optimales*
1. Stratégie, mission, planification et organe directeur	• L'organe directeur doit définir des orientations stratégiques pour l'entité. Il doit nommer le chef de secrétariat et contrôler l'équipe dirigeante en appliquant les plans qu'il a conçus pour remplir sa mission, exécuter ses budgets et mettre en œuvre ses stratégies.

Thème	*Pratiques optimales*
	• L'organe directeur doit veiller à ce que l'entité observe tous les règlements, lois, principes de gouvernance et de contrôle et les pratiques optimales. • L'organe directeur doit veiller à ce que les communications entre l'entité et ses parties prenantes intéressées obéissent au principe de la primauté de la substance sur la forme et soient expédiées diligemment. • L'organe directeur devrait définir la mission de l'entité, énoncer ses valeurs et identifier les parties prenantes compétentes pour les besoins de la gouvernance. • L'organe directeur devrait définir des degrés d'importance, en se réservant des pouvoirs spécifiques et en déléguant par écrit les pouvoirs voulus à des commissions subsidiaires et/ou à la direction du secrétariat pour d'autres questions. • L'organe directeur doit déterminer les domaines dans lesquels l'entité est exposée à des risques importants, son degré de tolérance ou de prédilection pour les risques et les principaux indicateurs de résultats pour ses activités, tous ces paramètres devant faire l'objet d'un contrôle régulier. • L'organe directeur doit présenter une évaluation objective et intelligible sur la situation de l'entité dans un rapport adressé à l'assemblée des États membres. Ce rapport devrait porter sur des questions importantes qui intéressent ou préoccupent les parties prenantes identifiées.
2. Articulation de l'organe directeur et des commissions	• L'organe directeur devrait constituer des commissions en tant qu'organes auxiliaires chargés de l'assister dans l'exercice de ses fonctions et attributions. Ces commissions doivent être dotées d'un mandat écrit spécifiant leur composition, leurs attributions, leurs responsabilités et la périodicité de leurs réunions. Elles devraient être autorisées à consulter des spécialistes extérieurs indépendants lorsque cela est nécessaire. • L'organe directeur devrait avoir une procédure convenue pour autoriser ses membres à consulter des spécialistes indépendants aux frais de l'entité, si besoin est. • Les spécialistes ou conseillers extérieurs devraient être des individus de grande valeur et de bonne réputation qui possèdent les qualifications, les compétences et l'expérience voulues pour exprimer une opinion mûrement réfléchie, en toute indépendance vis-à-vis de la direction, sur des questions pertinentes ayant trait par exemple aux stratégies, aux réalisations, à la répartition des ressources, aux normes de conduite et à l'évaluation des résultats. • Les procédures de nomination des membres de l'organe directeur devraient avoir un caractère officiel et transparent et être exécutées par son assemblée plénière. Cette assemblée devrait prêter attention à la nécessité de combiner une évaluation adéquate des comportements professionnels, un renouvellement échelonné et une continuité pour l'organe directeur.

Thème	*Pratiques optimales*
	• Le chef de secrétariat ne devrait pas exercer également les fonctions de président, étant donné que les rôles de ces deux personnes sont très différents.
3. Gestion des ressources humaines	• L'organe directeur devrait avoir les connaissances, les aptitudes et les compétences voulues pour garantir son efficacité.
	• L'organe directeur devrait établir un programme d'orientation officiel pour familiariser les nouveaux membres avec les activités de l'entité et avec leurs attributions et responsabilités.
	• L'organe directeur devrait élaborer un plan de succession, en particulier pour la direction du secrétariat.
4. Transparence et information	• L'organe directeur devrait appliquer le principe fondamental de la transparence totale à la rémunération des membres indépendants de ses commissions et de l'équipe dirigeante du secrétariat. Les intérêts financiers, directs et indirects, des membres de l'organe directeur, des commissions et de la direction du secrétariat devraient faire l'objet d'une déclaration écrite dans toutes les réunions.
	• La direction est tenue de veiller à ce que les informations soient communiquées à l'organe directeur en temps voulu, avant ses réunions. Réciproquement, chaque membre de l'organe directeur doit avoir la certitude objective que tous les renseignements et faits pertinents ont été portés à sa connaissance avant de prendre une décision.
	• L'organe directeur devrait procéder, pour les travaux de chaque commission, à une évaluation de la qualité et de l'efficacité des résultats obtenus.
	• L'organe directeur devrait vérifier si l'entité respecte le Code de gouvernance des Nations Unies et si elle a adopté les pratiques optimales. Quand elle ne les a pas adoptées, il faudrait fournir des explications détaillées dans une déclaration annuelle ou biennale sur les raisons pour lesquelles elle ne l'a pas fait et sur les pratiques effectivement retenues.
	• L'organe directeur devrait avoir accès à toutes les informations, archives et documentations pertinentes de l'entité selon une procédure convenue.
	• L'organe directeur devrait établir des procédures pour la communication rapide d'informations sur des faits importants après avoir défini le terme « important ».
5. Climat déontologique	• L'organe directeur devrait élaborer un code de conduite qui serait réexaminé et mis à jour régulièrement et dans lequel il aborderait la question des conflits d'intérêts, en particulier ceux qui concernent ses propres membres et l'équipe dirigeante du secrétariat.
	• L'organe directeur devrait veiller à la mise en place de procédures confidentielles (dénonciation d'irrégularités) pour se prémunir contre les risques de fraude, de corruption et autres.

Thème	*Pratiques optimales*
6. Audit, gestion des risques et respect des règles du jeu*	• Si l'organe directeur assume la responsabilité de la gestion des risques, la direction du secrétariat, quant à elle, est chargée de concevoir, d'appliquer et de contrôler les procédures de gestion des risques et de les intégrer aux activités quotidiennes de l'entité. Ces procédures pourraient porter notamment sur les ressources matérielles et humaines, les technologies, la continuité des opérations, la reprise après un sinistre, le crédit, le marché et le respect des règles du jeu. • La direction est tenue de mettre en place un système global de contrôle interne approprié pour atténuer les risques. • L'organe directeur devrait examiner et mesurer régulièrement l'efficacité des systèmes de contrôle et d'audit internes de l'entité et faire rapport sur le processus de gestion des risques au sein de cette dernière et les évaluations dont ses mécanismes de contrôle interne font l'objet. • L'organe directeur devrait créer un comité d'audit composé de personnes recrutées à l'extérieur, qui devraient toutes comprendre les questions financières et dont au moins une possèderait des qualifications et une expérience récente dans le domaine de la comptabilité. Ce comité devrait être doté d'un mandat écrit qui fixerait des dispositions appropriées pour sa composition, ses attributions, ses pouvoirs, ses responsabilités et la périodicité de ses réunions. • L'entité devrait se doter d'un service d'audit interne efficace en élaborant pour cette fonction un mandat écrit compatible avec les normes établies par l'Institut des auditeurs internes. • Le chef du service d'audit interne devrait être nommé ou renvoyé sur la recommandation de l'organe directeur, avec l'assentiment du comité d'audit. • L'organe directeur devrait veiller à ce que le service d'audit interne assure une fonction de contrôle indépendante pour que la direction soit mieux apte à gérer l'entité. • Le comité d'audit devrait soumettre une note écrite à l'assemblée des États membres pour la nomination des vérificateurs externes des comptes. L'organe directeur devrait s'assurer que les vérificateurs externes des comptes répondent aux critères les plus exigeants sur le plan de la déontologie et de l'indépendance professionnelle. • L'organe directeur devrait, par l'intermédiaire du comité d'audit, encourager la concertation entre les vérificateurs internes et externes des comptes et la planification des audits sur la base d'une collaboration entre eux. • L'organe directeur devrait adopter les normes internationales de comptabilité.

* Le comité d'audit se voit souvent confier une importante part de responsabilité dans l'application de ce principe. À titre de complément d'information, un mandat type définissant les modalités de création d'un comité d'audit, ses activités et ses relations avec divers interlocuteurs est présenté dans l'appendice 3 du volume IV.

Appendice 1

Les principes de bonne gouvernance et de contrôle

Ayant étudié les codes, normes et directives en matière de gouvernance dans le monde entier, on a dégagé l'ensemble de principes ci-après concernant la bonne gouvernance et l'efficacité des activités de contrôle (qui ont servi à réaliser une analyse comparée des lacunes des pratiques actuelles des organismes des Nations Unies décrites aux volumes III et IV). C'est aussi sur ces principes, adoptés pour le système des Nations Unies, que se fonde le Code de gouvernance des Nations Unies (sect. 2.3, vol. III).

1. Gouvernance : stratégie, mission, planification et organe directeur

1.1 Un **organe directeur** nommé par l'assemblée des États membres adopte des pratiques de gouvernance fondées sur les principes d'**équité**, de **responsabilité** et de **transparence**. Les personnes qui siègent à l'organe directeur agissent au mieux des intérêts de l'organisation.

1.2 L'organe directeur a notamment pour fonctions de définir et d'actualiser les **grandes orientations stratégiques** de l'organisation, d'assurer l'**allocation des ressources** dans un souci d'efficacité et de rendement et d'exercer un **contrôle effectif** sur la gestion et le fonctionnement de l'entité.

1.3 L'organe directeur doit avoir un **plan stratégique** qui indique comment l'organisation entend remplir sa mission **de manière efficace et rationnelle, sur la durée**.

1.4 On doit trouver définis ou pris en compte dans les déclarations de politique générale de l'organisation, dans sa communication, dans son processus décisionnel et dans ses pratiques de travail la **raison d'être** de l'entité, ses **parties prenantes**, son niveau de **tolérance au risque** et ses principaux **indicateurs de résultats**.

1.5 L'organe directeur et ses commissions doivent avoir des membres **indépendants de la direction** et des principales parties prenantes.

2. Gouvernance : articulation de l'organe directeur et des commissions

2.1 Dans un souci d'efficacité et d'économie, **l'organe directeur peut nommer des commissions** dotées d'un mandat précis et bénéficiant d'une délégation de pouvoir bien définie, dont les membres ont les compétences voulues pour formuler des recommandations à l'organe directeur ou pour agir en son nom.

2.2 Un organe directeur peut certes déléguer une partie de ses pouvoirs, mais il **ne peut pas se soustraire à la responsabilité en dernier ressort qui lui incombe en ce qui concerne les actes ou omissions** d'une de ses commissions dans des domaines tels que l'allocation des ressources, la gestion des risques, les contrôles internes, la rémunération et la communication d'information financière.

2.3 Il convient que l'organe directeur et ses commissions puissent consulter des **conseils indépendants**.

2.4 **La proposition de candidats et la nomination** à l'organe directeur et aux commissions doivent se faire conformément à des **règles officielles et transparentes** et en fonction de **critères convenus**.

2.5 Il convient qu'une certaine proportion des membres de l'organe directeur et de ses commissions soient **rééligibles selon un système de roulement fixé d'un commun accord.**

2.6 L'organe directeur est chargé de **nommer un chef de l'administration** autre que son président, selon un processus officiel et transparent.

3. Gouvernance : gestion des ressources humaines

3.1 Les compétences des membres de l'organe directeur et de ses commissions et celles du personnel de direction de son secrétariat doivent correspondre aux **connaissances et aptitudes** nécessaires pour réaliser la vocation de l'organisation et appliquer ses grandes orientations stratégiques.

3.2 Il faut que l'organe directeur ou une de ses commissions veille à ce que les **politiques et pratiques en matière de rémunération** concernant leurs membres et ceux de la direction de l'administration aient l'aval des bailleurs de fonds de l'organisation et soient intégralement publiées, dans le respect de la culture de l'organisation et compte tenu des résultats individuels.

3.3 L'organe directeur, ses commissions et la direction du secrétariat doivent tous avoir mis en place un **plan de succession**.

4. Gouvernance : transparence et information

4.1 La direction doit **informer** sans retard **l'organe directeur et les commissions concernées de toute question pouvant les intéresser** concernant l'entité, y compris sa situation financière et ses résultats.

4.2 L'organe directeur doit **informer** sans retard **l'assemblée des États membres et les parties prenantes concernées** de toute question pouvant les intéresser.

4.3 Les membres de l'organe directeur et de ses commissions et le personnel de direction du secrétariat sont tenus de **déclarer tout fait qui risque de créer un conflit d'intérêts en ce qui concerne leur situation ou leurs intérêts financiers ou ceux de parties à eux associées**.

4.4 L'organe directeur, ses commissions et la direction du secrétariat doivent **faire preuve de probité dans l'exercice de leurs fonctions**.

4.5 L'organe directeur devrait procéder tous les ans à l'**auto-évaluation** des résultats obtenus et en rendre compte.

5. Gouvernance : climat déontologique

5.1 Une entité doit être dirigée de manière à garantir **qu'elle agisse de manière responsable et en se tenant à l'écoute de ses parties prenantes, et que ce soit ainsi qu'elle est perçue**.

5.2 Une entité doit avoir un code de conduite écrit, qui corresponde à ses valeurs, ainsi que des **procédures adéquates en matière d'enquête et de mesures disciplinaires**, prévoyant des sanctions pour toute violation.

5.3 Il doit exister des mécanismes permettant de **dénoncer les irrégularités en assumant ses responsabilités**, y compris en ce qui concerne la protection des intéressés.

6. Contrôle : audit, gestion des risques et respect des règles du jeu

6.1 L'organe directeur a le devoir absolu de veiller à ce que la direction se dote de **solides appareils de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que de garde-fous destinés à assurer le respect des lois et règlements et des normes comptables applicables**. L'exercice de cette responsabilité doit être abordé dans une déclaration par laquelle l'organe directeur indique dans le rapport annuel de l'entité comment il s'en est acquitté.

6.2 Un **Comité d'audit** doit être formé d'experts indépendants qui comprennent les questions financières et dont au moins un possède des qualifications dans le domaine de la comptabilité ou de l'audit. L'organe directeur doit en approuver la composition et veiller à ce que son mandat soit convenablement défini.

6.3 Il convient qu'un service d'**audit interne** formé de professionnels compétents rende compte à la direction du secrétariat, mais aussi, parallèlement, à l'organe directeur, par l'intermédiaire du Comité d'audit, et qu'il soit doté d'un mandat approprié imposant notamment la réalisation régulière d'examens de la qualité de ses prestations.

6.4 Un **vérificateur externe des comptes** est nommé par l'assemblée des États membres et est responsable devant elle par l'intermédiaire du Comité d'audit.

Appendice 2

Glossaire

On trouvera ci-après une liste de termes qui aidera le lecteur à se repérer dans le langage de la gouvernance. Beaucoup se ressemblent mais peuvent avoir des sens différents en fonction de la perspective dans laquelle on appréhende le sujet.

- Comité
- Expert indépendant
- Audit interne
- États financiers
- Rapport annuel
- Déclaration relative au contrôle interne
- Stratégie
- Gestion des risques
- Rémunération
- Responsabilité effective
- Code de conduite

Suit une explication de ces termes qui met en relief les principaux points concernant la manière dont ils sont généralement interprétés dans le contexte des Nations Unies :

Terme	*Définition – Contexte de l'ONU*
Comité	Groupe de personnes nommées ou élues et chargées de remplir une mission. Il peut s'agir d'enquêter, de formuler des recommandations ou de prendre des mesures.
Expert indépendant	Conseiller dont le seul lien, de quelque importance avec l'organisation, ou sa direction, qu'il soit professionnel, familial ou financier, est son savoir-faire.
Audit interne	Examen indépendant de documents comptables et d'autres pièces ayant trait au fonctionnement de l'entité, dont est tirée une opinion d'expert impartiale sur la fiabilité des états financiers.
États financiers	Présentation de données financières, notamment bilans, comptes de résultats et tableaux de trésorerie, ou tout autre état

Terme	*Définition – Contexte de l'ONU*
	annexe, visant à faire connaître la situation financière d'une entité à un moment donné et les résultats de ses activités pour une période qui est terminée. Également appelés rapports financiers.
Rapport annuel	Rapport publié chaque année pour renseigner les donateurs et les donateurs potentiels sur les recettes de l'Organisation, ses dépenses, ses programmes et ce qu'elle a accompli.
Déclaration relative au contrôle interne	Déclaration sur les règles de fonctionnement en place dans l'Organisation pour qu'elle mène ses activités de manière à accroître son efficacité économique, à ce que ses politiques soient appliquées et que ses actifs soient sauvegardés.
Stratégie	Méthode utilisée par l'organisation pour assurer ses services et mener ses activités afin de réaliser ses objectifs.
Gestion des risques	Terme général décrivant le processus d'analyse des risques dans tous les aspects de la gestion et des activités, et d'élaboration de stratégies visant à réduire l'exposition à de tels risques.
Rémunération	Tous traitements, salaires et autres sommes dus pour le travail accompli hormis le remboursement des frais de déplacement ou de déménagement.
Responsabilité effective	Obligation faite à une personne ou à une organisation de justifier les dépenses engagées, les décisions prises et les activités réalisées.
Code de conduite	Outil de référence essentiel sur le comportement attendu de tout le personnel. Il vise à préciser la mission, les valeurs et les principes de l'organisation, en établissant un lien avec des normes de comportement professionnel.

Un certain nombre de sigles utilisés dans le système des Nations Unies apparaissent dans le présent rapport. Les plus courants en français sont développés ci-après.

Sigles	*Définition*
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCE	Commission des communautés européennes
CCI	Centre du commerce international
CCI	Corps commun d'inspection
CCPPNU	Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Comité du programme et de la coordination
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DAP	Département des affaires politiques
DG	Département de la gestion
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé

Sigles	*Définition*
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

Appendice 3

Sources extérieures de pratiques optimales

Aux fins du présent document, on a recensé des sources de principes et de pratiques en matière de bonne gouvernance et de contrôle dans de nombreuses régions du monde, dans le secteur public comme dans le secteur privé. La liste de ces sources figure à la fin du présent appendice.

Outre l'équipe technique du projet, ont fourni des principes :

Le Comité directeur indépendant

Cet organe est composé de spécialistes de la bonne gouvernance et du contrôle de diverses régions du monde actifs dans les secteurs public et privé et dans des organisations internationales et nationales. Sont représentés en son sein le Brésil, l'Inde, le Japon, Maurice, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni.

Groupe d'experts PwC

PwC a également consulté son propre groupe international d'experts. Ce groupe :

- Est composé d'experts extérieurs (5) et de spécialistes employés par la société (3);
- Originaires de divers États, notamment l'Afrique du Sud, la Tanzanie, les Pays-Bas, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, la Suisse et le Canada;
- Et ont différentes spécialités : professeurs d'université, experts-comptables et vérificateurs, et spécialistes de la gouvernance, de la politique internationale, du droit international, du commerce et des audits internes.

Le Groupe spécial du Comité de haut niveau sur la gestion de l'ONU

Le Comité de haut niveau sur la gestion de l'ONU a constitué un groupe spécial de représentants de l'Organisation et des divers fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. Ce groupe a également contribué et participé à l'élaboration des principes et, par la suite, a identifié certaines lacunes dans le cadre de l'analyse menée à cette fin.

Synthèse

La composition des groupes ci-dessus a renforcé l'interprétation des matériels sur la gouvernance obtenus à l'extérieur qui ont été examinés et a apporté des perspectives géographiques et culturelles qui garantissent la solidité et l'universalité des résultats.

Dans l'ensemble, les principes énoncés dans le présent rapport ne représentent pas totalement une seule source mais constituent une synthèse des différentes sources.

Sources extérieures

Le tableau ci-après résume les sources extérieures consultées.

Pays/organisation	*Secteur public*	*Secteur privé*
Afrique du Sud	Loi sur les finances publiques et l'administration – réglementation du Trésor public (1999)	Code King des pratiques et du comportement des entreprises (mars 2002)
Allemagne	Ministère de l'intérieur – modernisation de l'État allemand (2005)	Code allemand de la gouvernance d'entreprise tel qu'amendé (juin 2002)
Australie	Guides 1 à 8 sur la gouvernance dans le secteur public (2003) Rapport Uhrig (juillet 2003)	Conseil de la gouvernance d'entreprise de la Bourse des valeurs australienne (mars 2003)
Bangladesh		Groupe de travail – Code de la gouvernance d'entreprise (mars 2004)
Canada	Commission royale sur la gouvernance et les comportements dans le secteur public Institut sur la gouvernance – Les nouvelles règles du jeu ... pour les organismes multilatéraux de développement (février 2004)	CICA – série de 20 questions sur la gouvernance et des questions connexes (2003) Administrateurs des valeurs mobilières au Canada – Directives et pratiques en matière de gouvernance (avril 2005) Bourse des valeurs de Toronto – Directives sur l'information du public et des actionnaires
États-Unis d'Amérique	Rapport au Congrès – Strengthening transparency, governance, accountability of charitable organizations (2005) (Améliorer la transparence et la gouvernance des organisations caritatives et renforcer leur responsabilité) Contrôleur général – Un cadre pour le renforcement de la gouvernance et du contrôle des entreprises parrainées par le gouvernement (2004) Office of Management and Budget – Révisions de la circulaire OMB A-123, Management's responsibility for internal control (2004) (Responsabilité de la direction en matière de contrôle interne)	Institute of Internal Audit – Corporate governance and the board : What works best (1997) (Gouvernance d'entreprise et conseil d'administration : ce qui marche le mieux) Institute of Internal Audit – Audit Committees : What Works Best (troisième édition) (Les comités d'audit : ce qui marche le mieux) New York Stock Exchange – Article 303A du règlement sur la gouvernance d'entreprise (novembre 2004)

Pays/organisation	*Secteur public*	*Secteur privé*
France	Rapport Barbier (février 2003) Loi organique relative aux lois de finances (2001)	Rapport Bouton (septembre 2002)
Inde	Public Affairs Centre – L'état des services publics en Inde (avril 2002) IIPA – Governance in India Vision (2020) (La gouvernance en Inde : perspective 2020) World Governance Survey – Assessing governance in India (2001)	Commission des marchés financiers – Rapport du Comité de la gouvernance d'entreprise (2000)
Japon	Comité d'éthique de la fonction publique nationale – Directives	Bourse des valeurs de Tokyo – Principes de gouvernance d'entreprise Forum sur la gouvernance d'entreprise – 14 principes révisés Document H Itami – révision du Code de commerce et réforme de la gouvernance d'entreprise au Japon (2002)
Royaume-Uni	HMT – Corporate governance in central government departments (juillet 2005) (La gouvernance dans les ministères et institutions apparentés) The good governance standard for public services (décembre 2004) (Normes de bonne gouvernance pour les services publics) HMT – Orange book (octobre 2004) National Audit Office – State Audit in European Union (décembre 2005) (Audit des organismes publics dans l'Union européenne)	Code sur la gouvernance d'entreprise (juillet 2003)
Comité de Bâle		Renforcer la gouvernance d'entreprise dans les organismes bancaires (février 2006)
Commission Treadway		Enterprise Risk Management Integrated Framework (septembre 2004)

Pays/organisation	*Secteur public*	*Secteur privé*
Fédération des comptables d'Afrique orientale, centrale et australe (ECSAFA)	ECSAFA – Governance in the Public Sector (juin 2002) (La gouvernance dans le secteur public)	
IFAC		Enterprise governance – Getting the Balance Right (février 2004) (Gouvernance d'entreprise – Trouver le bon équilibre)
		Guidance for the development of a code of corporate conduct ED (février 2006)
OCDE	Étude 13 – La gouvernance dans le secteur public (août 2001)	Principes de gouvernance d'entreprise (2004)
PricewaterhouseCoopers (PwC)	PwC et National Audit Office – Building Public Trust Award Criteria	Best Practice Corporate Governance Reporting (décembre 2005)
		Internal Audit in Control Survey (janvier 2006)
Secrétariat du Commonwealth	Governance for the 21st century (1998)	
Union européenne	Réglementation financière de l'Union européenne (juin 2002)	Projet de directive concernant les comptes annuels … et les comptes consolidés (octobre 2004)
	Charte du Service d'audit interne (octobre 2000)	
	Gouvernance européenne – Livre blanc (juillet 2001)	Étude comparative des codes de gouvernance d'entreprise intéressant l'Union européenne et ses États membres (janvier 2002)
		Forum européen du gouvernement d'entreprise – Déclaration sur le principe « comply or explain » (mars 2006)
Autres		Bob Garret: « A Fish Rots from the Head » (1996)
		Heidrick and Struggles – Corporate Governance in Europe Survey (décembre 2005)

Nations Unies

Examen global du système de gouvernance et de contrôle de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies

Volume III
Gouvernance, pratiques actuelles, analyses des lacunes et recommandations

Juin 2006

Table des matières

Page

3.1 Introduction 60

3.2 Résumé des conclusions de l'analyse des lacunes des entités des Nations Unies (phase 1) 60

3.3 Principales recommandations concernant un échantillon d'entités des Nations Unies (phase 2) 63

Appendices

3.4 Appendice 1 – Analyse des lacunes au regard des principes de bonne gouvernance et de contrôle – Gouvernance 73

3.5 Appendice 2 – Lacunes de la gouvernance et recommandations relatives à certaines entités 86

3.6 Appendice 3 – Effectifs des organes directeurs des organismes des Nations Unies 124

3.1 Introduction

1. Le volume III de l'Étude globale des questions de la gouvernance et du contrôle dans les organismes, fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies comprend les éléments suivants :

- **Un résumé des conclusions de l'analyse des lacunes (phase 1)**, où les pratiques actuelles des Nations Unies sont examinées au regard des principes de bonne gouvernance présentés au volume II;

- **Les grandes recommandations formulées sur la base d'un échantillon d'entités des Nations Unies (phase 2)** pour améliorer la gouvernance au sein du système des Nations Unies. Ces recommandations se fondent sur l'analyse des lacunes effectuée au cours de la phase 1, ainsi que sur l'examen de l'efficacité et, s'il y a lieu, des coûts d'un échantillon de cinq entités des Nations Unies. Ces recommandations sont suivies d'une description globale des coûts, avantages et plans de mise en œuvre;

  Comme il est indiqué au volume I, les principes de gouvernance et de contrôle sont interdépendants et pour promouvoir une gouvernance et un contrôle plus efficaces, il faut appliquer en même temps les uns et les autres. Chacune des recommandations faites ici s'inscrit dans un ensemble cohérent, bâti sur le projet de Code de gouvernance des Nations Unies, qui se fonde lui-même sur les principes de bonne gouvernance et de contrôle. En conséquence, l'ensemble des recommandations devrait être adopté dans sa totalité.

- **L'analyse des pratiques actuelles et des lacunes des organismes des Nations Unies**, que l'on trouvera aux appendices du présent volume, faisant référence à la phase 1, et, plus particulièrement, l'analyse des lacunes accompagnée de recommandations, pour les cinq entités de l'échantillon étudiées à la phase 2 (Secrétariat de l'ONU, PNUD, UNICEF, HCR et OACI).

2. Les conclusions, recommandations et analyses détaillées présentées dans le présent volume ne concernent que les **principes de gouvernance**, c'est-à-dire les principes 1 à 5. Les conclusions, recommandations et analyses détaillées se rapportant au principe qui porte sur le contrôle (le principe 6) sont présentées de la même façon au volume IV.

3.2 Résumé des conclusions de l'analyse des lacunes des entités des Nations Unies (phase 1)

3.2.1 Gouvernance : Stratégie, mission, planification et organe directeur

3. Note d'introduction : il convient de noter que la présente section traite des constatations relatives à l'analyse des lacunes des pratiques actuelles des entités des Nations Unies par rapport à des principes élaborés à l'extérieur du système. Il s'agit d'un ensemble d'observations qui ne valent pas nécessairement de recommandations, celles-ci étant formulées à la section suivante.

4. **Les organes directeurs sont souvent de taille importante et leurs processus de prise de décisions sont complexes**. Dans le système des Nations Unies, les principales assemblées délibérantes sont nécessairement de taille importante et ouvertes à tous les membres afin de garantir une participation et une prise de

décisions adéquates. Toutefois, dans le même souci de rester ouverts à tous les membres, les organes directeurs et leurs comités sont également de taille très importante. Cela peut limiter leur efficacité d'examen et de prise de décisions, particulièrement dans les domaines du budget, de l'allocation des ressources, du contrôle et de la gestion des risques. Par ailleurs, l'appui administratif que nécessite le processus de prise de décisions des grands organes délibérants devient à la fois complexe et coûteux. Par conséquent, les processus internes de prise de décisions des organes directeurs laissent souvent à désirer et ne font pas l'objet régulièrement d'une auto-évaluation ou d'une évaluation facilitée.

5. **Il arrive qu'il n'y ait pas de lien entre la prise de décisions relatives aux objectifs stratégiques et l'allocation des ressources**. Cette absence de lien entre la planification stratégique et le processus budgétaire peut se produire fréquemment au sein du système des Nations Unies, pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les décisions relatives aux mandats et aux budgets sont souvent prises par des organes directeurs différents, ou par différents organes au sein d'un même organe directeur. Deuxièmement, les décisions relatives aux contributions obligatoires et volontaires sont prises par des organes directeurs différents, ou par le même organe, mais séparément. Enfin, les cadres de gestion axée sur les résultats ne peuvent pas toujours compenser à eux seuls l'absence de vision intégrée. Si, globalement, la gestion axée sur les résultats représente un progrès, il y a de grandes différences d'un organisme des Nations Unies à l'autre dans l'application qui en est faite, tant parce que cette application est plus ou moins complète que parce que son efficacité est variable. Une lacune fréquente consiste à faire porter l'attention et le débat sur les intrants, tels que les postes ou les lignes budgétaires, plutôt que sur les produits et les résultats. En outre, les résultats du suivi de la performance pourraient souvent être plus efficacement reliés à la stratégie et à l'allocation des ressources.

6. **Nécessité de responsabiliser davantage la direction pour ce qui est de l'appui qu'elle apporte aux processus de gouvernance et de contrôle de l'organe directeur**. Dans plusieurs entités, la direction n'apporte pas toujours aux organes directeurs un appui suffisant pour leur permettre de suivre effectivement la performance, d'orienter l'allocation des ressources, de diriger le contrôle et de tenir la direction globalement responsable de sa gestion. On peut citer par exemple la nécessité d'assurer que l'information soit publiée plus rapidement et dans toutes les langues voulues, et de veiller à mettre en œuvre un suivi suffisant pour ce qui est des rapports demandés et des responsabilités déléguées. Dans certaines entités, ce problème se pose en permanence, tandis que dans d'autres il ne se pose que par intermittence.

3.2.2 Gouvernance : Organe directeur et structures des comités

7. **La pratique du recours à des experts indépendants pour assister les organes directeurs et leurs comités s'étend, mais reste limitée**. Il n'y a pas au sein du système des Nations Unies de précédent généralement accepté concernant l'utilisation d'experts indépendants pour appuyer les organes directeurs. Lorsqu'il existe des comités (consultatifs) d'experts indépendants, tels que le CCQAB, la CFPI et divers comités d'audit et de contrôle, et qu'ils sont constitués d'experts indépendants, leur niveau d'indépendance est généralement limité du fait des procédures régissant leur sélection, leur rémunération et les déclarations qu'ils doivent faire.

8. **Certains des mandats et des fonctions des comités des organes directeurs se chevauchent**. Certaines entités ont des comités dont les rôles et les mandats sont similaires, ce qui aboutit à ce que les débats soient répétitifs et les pouvoirs mal définis et, au bout du compte, réduit l'efficacité et l'efficience des processus de prise de décisions. On observe des doubles emplois dans le rôle et les mandats entre les comités d'experts de certaines entités et les organes directeurs d'autres entités, ainsi qu'entre les comités des organes directeurs et leurs propres comités d'experts.

3.2.3 Gouvernance : Gestion des ressources humaines

9. **Manque de transparence dans la sélection et la nomination des membres des comités des organes directeurs et de la direction**. Lorsqu'une assemblée délibérante nomme les membres d'un organe directeur, elle ne peut pas toujours se fonder sur des critères de qualification minimum. S'il existait de tels critères, le processus pourrait dans bien des cas être plus transparent. Il en va de même pour la sélection de la direction de nombreuses entités, ce qui pose par la suite des problèmes de responsabilité.

10. En ce qui concerne les politiques de rémunération des membres des comités indépendants, leur manque de cohérence fait peser des doutes inutiles sur le niveau d'indépendance des intéressés. Dans de nombreux cas, les membres indépendants de certains comités d'experts ne reçoivent quasiment que le remboursement de leurs frais de voyage lorsqu'ils participent aux sessions des comités, ce qui n'est souvent guère suffisant. Dans les cas plus rares où les membres d'un comité reçoivent une rémunération officielle, celle-ci est généralement calculée sur la base de la rémunération des fonctionnaires de l'ONU de rang relativement élevé. On observe aussi régulièrement des cas où les membres d'un comité reçoivent déjà une rémunération de leur pays, ce qui n'est pas étonnant. Ces différents types de rémunération peuvent faire peser des doutes sur l'indépendance des membres des comités.

3.2.4 Gouvernance : Transparence et déclaration des intérêts financiers

11. Les entités du système des Nations Unies commencent à mettre en place des règles relatives à la déclaration et à la divulgation des intérêts financiers, applicables à l'équipe de direction, aux fonctionnaires chargés des achats et aux conseillers indépendants. Toutefois, ce système n'a pas encore été complètement mis en place dans toutes les entités. En dehors du Secrétariat de l'ONU, de nombreuses entités ont déjà établi des règles partielles en la matière, mais toutes ne l'ont pas encore fait. Ces règles devraient au minimum couvrir tous les membres de la direction et les membres des comités d'experts indépendants.

12. **Il n'existe pas de processus cohérent et officiel d'évaluation de la performance d'un organe directeur ou d'un comité**. Alors que les secteurs publics du monde entier appliquent communément des procédures d'auto-évaluation facilitée, l'étude n'a relevé aucun dispositif analogue dans le système des Nations Unies.

3.2.5 Gouvernance : Climat déontologique

13. **Manque de communication en matière d'éthique et de code de conduite**. Souvent, les directives ou normes applicables aux membres d'un comité, telles que les règles applicables à ceux qui ont le double rôle de conseiller d'une entité et de

représentant d'un État membre, n'ont pas été officiellement établies. Bien que toutes les entités du système adhèrent au Code de conduite de la CFPI, celui-ci est appliqué à des degrés variables, généralement du fait de l'absence de services ou d'un bureau de déontologie dotés de responsabilités clairement définies. Si certaines entités des Nations Unies ont déjà lancé d'importants programmes de sensibilisation aux problèmes déontologiques et établi des procédures dans ce domaine, d'autres n'ont pas établi de procédures systématiques de communication et de formation relatives au Code de conduite et le respect de celui-ci n'est généralement pas encore vérifié régulièrement.

3.3 Principales recommandations concernant un échantillon d'entités des Nations Unies (phase 2)

3.3.1 Organisation des Nations Unies

14. À l'Organisation des Nations Unies (et dans de nombreuses institutions spécialisées du système des Nations Unies) le principal organe délibérant comprend tous les États Membres – soit 191 membres ou un nombre très approchant. Ce modèle est presque unique dans le monde et reflète le caractère intergouvernemental de l'Organisation et son caractère international.

15. Les opérations de l'Organisation des Nations Unies se sont multipliées et ont gagné en complexité, ce qui nécessite énormément de ressources. Cette situation a suscité entre les États Membres des débats sur des questions clefs telles que la structure et la composition qui devraient être celles des conseils de l'ONU, la meilleure façon de relever les défis en matière de gestion, et les moyens de financement à allouer. De tels débats représentent un aspect légitime du processus intergouvernemental qui s'étend au-delà de la portée du présent rapport.

16. L'interaction entre les États Membres et la haute direction de l'ONU, qui est la relation centrale dans la plupart des processus de gouvernance, a fait l'objet de discussions intenses. Des membres de l'Assemblée générale ont dans le passé critiqué la haute direction à laquelle ils reprochaient de ne pas leur communiquer les informations voulues, ont rejeté certaines propositions de réforme de la gouvernance et ont exprimé des réserves au sujet de la capacité et de la responsabilité effectives de la haute direction. De son côté, la haute direction s'est déclarée préoccupée par la complexité de l'interaction avec les organes de direction, tels que la Cinquième Commission, le Comité du programme et de la coordination (CPC) et le CCQAB.

17. Après un examen approfondi des pratiques de l'ONU en matière de gouvernance et une comparaison avec les meilleures pratiques, cinq recommandations concernant des éléments clefs de la gouvernance ont été élaborées à l'intention de l'ONU.

3.3.1.1 Recommandation 1 sur la gouvernance

Renforcer la gestion axée sur les résultats dans les budgets et au niveau de la communication de l'information

18. La méthode de planification et de budgétisation utilisée à l'Organisation des Nations Unies demande à être soigneusement examinée et analysée. Tout en ayant une structure étroitement liée aux divers mandats de l'Organisation, le budget spécifie essentiellement le nombre de postes et les classes auxquelles ils se situent et

les autres éléments de dépenses dans chaque partie de l'Organisation. Les apports budgétaires ne sont pas suffisamment ou systématiquement liés aux résultats tels que les produits opérationnels ou les résultats stratégiques, et il n'y a pas suffisamment d'outils solides en place pour évaluer la performance de l'Organisation de manière systématique autrement que par le biais de la comptabilité financière, des évaluations et des audits. Dans ces conditions, les débats et la prise de décisions sur les budgets et les questions administratives tournent généralement autour de questions détaillées concernant les postes pris individuellement et autres éléments de dépenses plutôt qu'autour des besoins stratégiques.

Certains organismes des Nations Unies ont, souvent à la demande des États Membres, pris d'importantes mesures pour créer un lien clair entre les mandats stratégiques et l'allocation des ressources. Bon nombre de ces pratiques ont déjà été longuement examinées dans tout le système des Nations Unies et leur exécution s'étend fréquemment sur plusieurs cycles budgétaires. L'exécution exige généralement des modifications de la structure des documents budgétaires, l'alignement des systèmes de gestion et d'information, et des modifications des pratiques de communication de l'information. Il est clair pourtant que si elle est convenablement appliquée, la gestion axée sur les résultats permet plus de transparence, une prise de décisions budgétaires plus efficace, et donc de meilleures relations de travail entre les organes directeurs et la direction du Secrétariat. Le présent rapport préconise fortement la poursuite et le renforcement de telles pratiques à l'avenir.

3.3.1.2 Recommandation 2 sur la gouvernance

Renforcer la responsabilité globale de la haute direction du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

19. Une série de comités de gestion existe déjà, dont le Conseil de direction et des comités concernant la gestion, les politiques, la performance et le contrôle. Toutefois, le Conseil de direction sert officiellement de tribune pour l'échange d'informations et de données d'expérience entre les membres de la haute direction tandis que les autres comités ont un champ de responsabilité spécifique et relativement étroit. Plusieurs d'entre eux ne se réunissent pas régulièrement. Si ces organes servent à faciliter la tâche de la haute direction, ils ne semblent pas jouer un rôle important pour ce qui est de conseiller et d'appuyer le Secrétaire général dans la gestion de la performance. Étant donné l'ampleur des responsabilités du Secrétaire général, le besoin d'un comité de direction (du type d'un conseil) pour remplacer ces autres comités se fait sentir. Ce comité de direction soutiendra le Secrétaire général dans son rôle de plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

20. Le présent rapport recommande la création par le Secrétaire général d'un comité de direction efficace. Celui-ci prendrait collectivement en charge l'ensemble des fonctions de direction et non pas les diverses fonctions de façon fractionnée. Le nombre de membres serait limité de façon à répondre aux impératifs pratiques et les membres seraient choisis de façon à ce que soient représentés les domaines de responsabilité clefs au niveau de la direction et au niveau opérationnel. Il pourrait également comprendre des membres indépendants dotés des compétences voulues au niveau de la gestion et des politiques. Le comité de direction pourrait créer des sous-comités, mais ceux-ci devraient toujours être présidés par un membre du comité. Le comité serait présidé par le Secrétaire général ou opérerait sous sa

direction et il devrait avoir son propre secrétariat. S'agissant du volet renforcement de la responsabilité effective au sein du Secrétariat et appui aux organes de direction pour l'évaluation de la performance et des résultats obtenus, le comité de direction se concentrerait sur des points clefs tels que la responsabilité effective des personnels d'encadrement, la gestion axée sur les résultats, le suivi de la performance, la gestion des risques, le contrôle, l'information de gestion et la gestion du changement.

21. Le présent rapport recommande également le renforcement du cadre actuel de responsabilité effective de la haute direction (secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux), y compris des évaluations de la performance formelles et transparentes, et des sanctions pour les cas où les objectifs de performance ne seraient pas atteints. En outre, le rapport recommande la mise en place d'un système de recrutement et de nomination ouvert et transparent qui fasse en sorte que soient retenus pour occuper les postes de direction aux échelons supérieurs des candidats ayant les qualifications et l'expérience voulues. (Voir également la recommandation 2 sur le contrôle, vol. IV, aux termes de laquelle la direction devrait refléter la qualité des contrôles internes.)

3.3.1.3 Recommandation 3 sur la gouvernance

Renforcer les mandats et les qualifications des comités d'experts et l'indépendance de leurs membres

22. L'Organisation des Nations Unies a créé, dans la sphère de la gouvernance, un certain nombre de comités d'experts, dont tout particulièrement le CCQAB et la CFPI. Il y a aussi la décision de créer un comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIQA) à laquelle les auteurs du présent rapport souscrivent pleinement (voir vol. IV). Chacun de ces comités exerce des fonctions clefs dans le processus de gouvernance et de contrôle à l'appui des États Membres. Leur importance est largement reconnue. **Toutefois, leur efficacité dans leur rôle d'appui au processus de prise de décisions des États Membres est souvent entravée par le caractère relativement obscur et peu transparent du minimum de qualifications exigées de leurs membres ainsi que des procédures de présentation des candidatures et de sélection et des politiques de rémunération et de divulgation de l'information applicables aux membres. Le présent rapport recommande l'établissement de procédures claires afin de promouvoir une plus grande transparence du processus et de contribuer ainsi à donner aux États Membres l'assurance que ces comités seront en mesure de fournir à l'Assemblée générale des avis techniques spécialisés de qualité.**

23. L'Assemblée générale nomme les membres du CCQAB et de la CFPI en prenant dûment garde à assurer une large représentation géographique et les membres siègent à titre personnel. Les critères de qualification sont définis différemment pour chaque comité mais ont un point commun : ils ne sont ni très développés ni très restrictifs. Il est compréhensible que les critères de qualification ne soient pas définis d'une manière qui favoriserait de façon disproportionnée la participation de tels pays ou groupes de pays. D'un autre côté, pour obtenir des conseils de qualité et dans l'intérêt d'une bonne gouvernance globale, des critères de qualification minimums doivent refléter les besoins sur le fond propres à chaque comité. **Il est recommandé que les critères de qualification minimums proposés pour le CCIQA à l'appendice 3 du volume IV servent de modèles pour la**

définition de critères parallèles analogues pour le CCQAB et la CFPI. Si la nature des qualifications techniques doit correspondre aux attributions de chaque organe, il est nécessaire de renforcer les critères de qualification technique à la fois pour le CCQAB et la CFPI de façon à les aligner sur les critères plus stricts appliqués pour d'autres fonctions comparables du secteur public dans le monde entier. Les directives du CCIQA indiquent que celui-ci devrait être composé de personnes extrêmement qualifiées ayant une expérience financière pertinente et récente. En outre, sont exposés cinq critères de compétence différents dont trois au moins doivent à tout moment être possédés par chaque membre.

24. En ce qui concerne le CCQAB, la règle actuellement est qu'au moins 3 des 16 membres devraient être des experts financiers aux capacités reconnues, intègres, objectifs et disciplinés. **Cette condition devrait être étendue à tous les membres du Comité. Parallèlement, il faudrait ajouter d'autres critères dont trois ou plus devraient à tout moment être possédés par la majorité des membres : a) bonne compréhension des budgets, des rapports financiers et rapports sur l'exécution du budget, et des évaluations; b) appartenance préalable à un comité administratif et budgétaire (ou financier) d'un organe du secteur public ou d'une société privée; c) très bonne connaissance de la planification stratégique et de l'allocation des ressources; et d) et occupation préalable d'un poste de gestion ou de direction dans un grand organisme public ou une grande entreprise du secteur privé.**

25. La règle actuelle pour la CFPI est que les membres doivent posséder des compétences reconnues et avoir une expérience considérable de la direction dans une administration publique ou dans des domaines apparentés, en particulier une expérience de la gestion du personnel. Après une étude de la CFPI, le Groupe sur le renforcement de la fonction publique internationale a recommandé que ces critères soient systématiquement appliqués. **Conformément à ces propositions, il est recommandé que les qualifications générales soient étendues à tous les membres de la Commission. En outre les deux critères supplémentaires ci-après – ou un plus grand nombre de critères –, tels qu'exposés par le Groupe, devraient être satisfaits à tout moment par la majorité des membres : a) expérience de fonctions de gestion et de direction dans une fonction publique nationale; b) expérience de fonctions de gestion et de direction intergouvernementale dans une grande organisation non gouvernementale internationale; c) expérience de la direction dans une grande entreprise multinationale du secteur privé; d) expérience de la comparaison des rémunérations au niveau international.**

26. Les processus actuels de présentation des candidatures, que celles-ci soient effectuées par des États Membres (comme dans le cas du CCQAB) ou par le Secrétaire général, (comme dans celui de la CFPI et du CCIQA proposé) conviennent l'un et l'autre tout à fait, toutes les candidatures étant finalement approuvées par l'Assemblée générale. **Toutefois, il est recommandé que les antécédents et l'expérience de tous les candidats présentés correspondent aux conditions et critères fixés pour chaque comité et que ces conditions et critères soient publiés.** Les comités étant déjà constitués, l'entrée en vigueur des modifications apportées aux critères de qualification et de candidature pourrait coïncider avec le calendrier ordinaire de renouvellement des membres du Comité de façon à pouvoir appliquer les normes les plus élevées. En matière de qualifications

et d'indépendance, l'Organisation des Nations Unies devrait assurer aux membres des comités d'experts dans la sphère de la gouvernance une rémunération du même ordre que celle versée pour des postes comparables dans le secteur public des États Membres, s'alignant ainsi sur le principe Noblemaire. Des règles de base de divulgation de l'information devraient être mises en place pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Ces politiques de divulgation de l'information devraient être analogues à celles qui sont appliquées aux membres de la haute direction.

27. Le rapport recommande que les membres des comités d'experts dans la sphère de la gouvernance assument collectivement la responsabilité de l'efficacité des procédures de leurs comités ainsi que des interactions de leur comité avec les organes de direction et la haute direction. Pour ce faire, ils devraient examiner périodiquement la mesure dans laquelle leurs recommandations ont été intégrées dans les décisions des organes directeurs et celle dans laquelle elles ont été appliquées et procéder à des évaluations facilitées ou à des auto-évaluations. Les résultats de ces examens seraient partagés avec des homologues clefs du processus de gouvernance.

3.3.1.4 Recommandation 4 sur la gouvernance

Renforcer les procédures de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale chargée des questions administratives et budgétaires

28. L'Assemblée générale des Nations Unies, comme les autres organes directeurs, a établi des commissions sur lesquelles elle se repose pour l'aider à assurer ses fonctions de gouvernance et de contrôle. La Commission chargée des questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission) est l'une d'entre elles. Elle joue un rôle essentiel dans l'exercice des fonctions de gouvernance et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies et assume donc une grande responsabilité dans la définition et l'exercice de ce rôle en assurant et contrôlant l'application des pratiques en matière de gouvernance et de contrôle qui ont trait aux questions administratives et budgétaires intéressant l'Organisation.

29. La Cinquième Commission est une commission plénière où les 191 États Membres siègent. Il n'existe pas d'autre commission d'un organe directeur du secteur aussi bien public que privé composée de 191 membres qui fonctionne sans faire appel à des sous-comités plus restreints. Le même constat vaut pour chacune des autres entités des Nations Unies faisant l'objet de la présente étude, au sein desquelles, dans bien des cas, les États Membres ont adopté des solutions qui font appel à des commissions administratives, budgétaires et financières plus ou moins restreintes selon le modèle retenu qui conserve un degré de représentativité suffisant. Si l'on compare les meilleures pratiques des commissions aidant un organe directeur à s'acquitter de sa tâche, une commission plénière chargée des questions administratives et budgétaires (ou financières) qui compte un nombre de membres de loin supérieur à 100 est probablement un phénomène unique en son genre parmi les assemblées internationales ou parlementaires et les conseils d'administration d'entités publiques ou privées.

30. Les responsabilités très importantes confiées à la Cinquième Commission en matière de gouvernance et de contrôle des programmes de l'Organisation des Nations Unies impliquent un programme de travail qui porte sur de nombreux domaines. La complexité de ce programme à laquelle viennent s'ajouter le nombre

et la longueur des rapports présentés à la Commission impose à ses membres une charge très lourde et éprouvante. Le fait que chacun des 191 membres de la Commission a le droit de prendre la parole lors des réunions aussi bien officielles qu'informelles offre certes la garantie que tous les points de vue sont exprimés mais pose aussi régulièrement de très gros problèmes de gestion du programme de travail. Il en résulte que les décisions importantes sont souvent prises dans l'urgence et à grand renfort de personnel par les membres de la Commission. Ces dernières années, ces pressions se sont accentuées proportionnellement à l'accroissement du volume et de la complexité des tâches liées au maintien de la paix et d'autres mandats importants.

31. Par ailleurs, la Cinquième Commission a mis en évidence les problèmes notables que posaient la responsabilisation des dirigeants et la mise en place de pratiques de gestion efficace des risques. D'autres recommandations figurant dans le présent rapport visent à remédier aux lacunes au niveau du soutien apporté par la direction, par le biais d'un comité exécutif de gestion plus efficace, d'une plus grande responsabilité effective en matière de direction exécutive, de l'amélioration de la gestion des risques et du renforcement du Bureau des services de contrôle interne. D'autres encore portent sur le renforcement des procédures et de l'indépendance des comités d'experts et notamment du CCQAB et de la CFPI qui apportent leur concours à l'Assemblée générale dans les domaines administratif et budgétaire.

32. L'expérience des États Membres au sein des organes directeurs et des commissions administratives et budgétaires d'autres entités des Nations Unies incline à penser qu'il est possible à une commission plus restreinte d'être représentative et de prendre des décisions légitimes tout en restant comptable de ses actes devant l'ensemble des membres de l'entité. Comme on l'a vu plus haut, les États Membres de presque toutes les autres entités des Nations Unies ont pris la décision collective de s'en remettre à des organes représentatifs de taille plus restreinte pour assumer ces fonctions avec davantage d'efficacité et de rationalité. Plusieurs entités ont modifié au fil du temps la taille de leurs commissions et opté pour des organes plus restreints comprenant souvent 20 à 50 États Membres. Ces commissions peuvent se réunir plus souvent et acquérir une solide connaissance des questions abordées (voir appendice 3). Le plus souvent, des systèmes ont été mis en place pour assurer une répartition géographique équitable ainsi qu'un roulement entre les États Membres siégeant. Les assemblées législatives ont également conservé le pouvoir de prendre les décisions finales concernant toutes les questions abordées par les commissions. De fait, aucune autre entité du système des Nations Unies n'a retenu la solution consistant à charger une commission composée de tous les États Membres de l'examen de toutes ses questions administratives et budgétaires.

33. Si l'on se place du point de vue de la gouvernance efficace et rationnelle, la taille de la Cinquième Commission donne matière à réflexion. Dans le présent rapport, il est conseillé à l'Assemblée générale de se demander d'urgence et sérieusement si l'Organisation dans son ensemble ne gagnerait pas à confier à l'avenir l'examen des questions administratives et budgétaires à une commission représentative plus restreinte.

3.3.1.5 Recommandation 5 sur la gouvernance

Améliorer la coordination des décisions relatives aux programmes et à l'affectation des ressources

34. Il y a eu à plusieurs reprises un important décalage entre les décisions relatives aux programmes et celles concernant les affectations de crédits. Le partage des responsabilités entre le CPC, la Cinquième Commission et le CCQAB suppose une coordination très précise au niveau de la prise des décisions pour éviter que certains mandats entrent en conflit ou soient sous-financés et pour assurer un alignement réel entre les rapports sur l'exécution du budget, les procédures administratives et l'affectation des ressources. Les opérations de maintien de la paix, où les mandats sont définis par le Conseil de sécurité mais les budgets et les opérations sont placés sous le contrôle de l'Assemblée générale, par le biais de la Cinquième Commission conseillée par le CCQAB, sont un autre exemple qui mérite d'être mentionné, tout comme plusieurs cas importants concernant des opérations de maintien de la paix dont le mandat relevait du Conseil de sécurité et étaient réputées avoir été sous-financées, ou bien encore des recommandations des vérificateurs internes ou externes des comptes qui n'avaient pas pu être appliquées faute de fonds opérationnels suffisants. Par ailleurs, de nombreuses entités des Nations Unies gèrent séparément les ressources ordinaires (provenant des Nations Unies par le biais des quotes-parts) et les contributions volontaires (versées par les donateurs).

35. Les procédures du CPC pourraient donc être renforcées. Le mandat envisagé du CPC est important pour assurer la cohérence entre les programmes au sein de l'ONU elle-même et à l'échelle du système des Nations Unies.

36. Des changements notables devraient être apportés aux procédures de délibérations du CPC et à ses directives opérationnelles pour lui permettre de jouer pleinement le rôle difficile qui lui revient dans la gestion des programmes. Il ne sera probablement pas possible d'apporter de telles améliorations sans l'application parallèle de méthodes de gestion efficace axée sur les résultats et l'intégration des décisions relatives aux programmes et au budget auxquelles le CPC pourrait apporter sa contribution.

3.3.2 Autres entités examinées dans la phase 2

37. Outre l'Organisation des Nations Unies elle-même, l'examen global a également consisté en une analyse plus détaillée de quatre entités des Nations Unies, à savoir le PNUD, l'UNICEF, le HCR et l'OACI. S'il existe d'importantes similitudes entre ces entités en ce qui concerne le respect du Code de gouvernance des Nations Unies et les lacunes à cet égard, chacune se trouve dans un contexte différent et leurs structures de gouvernance font apparaître d'importantes différences. Le PNUD, le HCR et l'UNICEF ont mis en œuvre au cours des derniers cycles budgétaires la budgétisation axée sur les résultats et entendent perfectionner leur méthode plus avant. Par ailleurs, ces institutions sont, à des degrés divers, en butte au manque de coordination entre le CPC, le CCQAB et la Cinquième Commission dont elles dépendent pour leur examen.

38. Le rapport contient deux autres importantes recommandations relatives à la gouvernance, qui sont issues de l'examen de l'OACI, du PNUD, du HCR et de l'UNICEF pendant la phase 2.

3.3.2.1 Recommandation 6 relative à la gouvernance

Renforcer l'efficacité, la transparence et l'indépendance des commissions

39. L'élément positif qui se dégage est que toutes les quatre entités hors du Secrétariat qui ont fait l'objet d'un examen pendant la phase 2 disposent d'organes directeurs comprenant un sous-groupe de l'organe délibérant; les organes directeurs de trois de ces entités comptent 36 membres tandis que celui de la cinquième en compte 70, chiffre qui est encore très inférieur au nombre total des États membres. Les cinq premières recommandations énoncées ci-dessus intéressent spécifiquement l'ONU et ne peuvent donc s'appliquer que de manière différenciée à chacune de ces entités. Le nombre des membres de l'organe directeur du HCR est passé des 20 à 25 initialement prévus à 70 aujourd'hui. Il en est résulté des procédures et des débats plus complexes qui rendent encore plus difficile la prise de décisions efficaces. **Il faudrait veiller à mettre fin à cette tendance à l'élargissement de la composition de l'organe directeur et le ramener à sa taille initiale ou porter le nombre de ses membres à 36 comme c'est le cas du PNUD, de l'UNICEF et de l'OACI. Ni les quatre entités, ni leurs organes directeurs ou commissions n'ont adopté de procédures formelles d'évaluation ou d'auto-évaluation propres à permettre à leurs organes directeurs ou commissions d'examiner l'efficacité de leurs procédures et interactions avec les organes délibérants et la direction. Il est recommandé que de telles procédures soient adoptées pour toutes ces entités.**

40. Les comité d'experts, notamment ceux chargés du contrôle ou de l'audit, le cas échéant, devraient prendre d'autres mesures pour renforcer leur indépendance et leur efficacité. Leurs membres devraient être indépendants et sélectionnés dans le cadre d'un processus transparent assorti de qualifications minima bien définies. Ces membres devraient être rémunérés par l'entité elle-même et non par les États membres et être soumis à l'obligation d'information comme dans le cas du personnel dirigeant. Ces comités devraient adopter des procédures d'auto-évaluation semblables à celles énoncées ci-dessus.

3.3.2.2 Recommandation 7 relative à la gouvernance

Adopter des politiques en matière de divulgation d'informations, de déontologie et de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements

41. Le PNUD et l'UNICEF mettent actuellement en œuvre ces procédures indispensables pour assurer une plus grande transparence dans la nomination du personnel dirigeant. **Ces entités devraient également envisager d'imposer l'obligation d'information au personnel dirigeant et aux membres des comités d'experts indépendants, notamment des comités d'audit. Il faudrait également mettre en place un dispositif en matière de déontologie assorti de hiérarchies pour assurer l'application des politiques de l'organisation en matière de déontologie. Tous les fonctionnaires devraient être sensibilisés au code de conduite de l'organisation. En ce qui concerne les mesures tendant à accroître la transparence, le HCR et, plus récemment, l'ONU offrent quelques bons exemples en la matière.**

3.3.3 Coûts

42. Selon le cas, les incidences financières supplémentaires des recommandations énumérées ci-dessus ont été estimées sous forme de dépenses d'exécution non renouvelables et de dépenses annuelles renouvelables. Les dépenses supplémentaires liées aux recommandations relatives à la gouvernance ont trait aux activités suivantes :

- Assurer l'adéquation entre les objectifs stratégiques et l'affectation des ressources, ce qui consisterait notamment à intégrer les processus de gestion axée sur les résultats et à améliorer la coordination des décisions relatives aux programmes et à l'affectation des ressources (soit des dépenses non renouvelables de 8,9 millions de dollars et des dépenses renouvelables de 1,7 million de dollars pour les cinq entités choisies);
- Améliorer la responsabilisation et la performance, ce qui consisterait à créer un nouveau comité exécutif de gestion pour le Secrétariat et exigerait l'examen des politiques, l'élaboration d'un cadre et la formation du personnel dans les entités concernées (soit 350 000 dollars de dépenses non renouvelables et 1,3 million de dollars de dépenses renouvelables pour les cinq entités choisies);
- Imposer des limitations de mandat et des qualifications plus rigoureuses pour les membres des comités d'experts et renforcer leur indépendance, ce qui exigerait un réexamen des qualifications minima dont ils doivent justifier et des aménagements aux procédures de rémunération pour les comités concernés (soit des dépenses non renouvelables de 100 000 dollars et des dépenses renouvelables de 2,3 millions de dollars pour les cinq entités choisies);
- Renforcer les procédures de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, chargée des questions administratives et budgétaires; certains aspects relèveraient de l'ordre du jour ordinaire de l'Assemblée générale et ne devraient donc pas engendrer de dépenses supplémentaires importantes;
- Assurer l'efficacité, la transparence des nominations et l'indépendance des membres des comités pertinents des entités hors du Secrétariat, ce qui exigerait un réaménagement des politiques et des pratiques (soit des dépenses non renouvelables de 300 000 dollars et des dépenses renouvelables de 100 000 dollars pour les autres entités choisies);
- Consolider le dispositif en matière de déontologie, ce qui exigerait le renforcement des politiques et des pratiques (soit des dépenses non renouvelables de 100 000 dollars et des dépenses renouvelables de 400 000 dollars pour les autres entités choisies).

43. On trouvera ci-après un récapitulatif des dépenses non renouvelables et des dépenses renouvelables associées aux recommandations relatives à la gouvernance. Les dépenses renouvelables représentent le coût pour une année. Il convient de souligner que ces recommandations et leurs incidences financières, ainsi que celles figurant dans le volume IV, constituent un train de mesures intégrées qui devraient être appliquées comme un ensemble.

Estimations des coûts associés aux recommandations relatives au contrôle

(En millions de dollars des États-Unis)

Recommandations	*Estimations*	
	Dépenses non renouvelables	*Dépenses renouvelables*
Renforcer la gestion axée sur les résultats dans l'établissement des budgets et des rapports et améliorer la coordination des décisions relatives aux programmes et à l'affectation des ressources (3.3.3.1 et 3.3.1.5)	8 900	1 700
Renforcer l'obligation pour la haute direction du Secrétariat de l'ONU de rendre des comptes (3.3.2.1)	350	1 300
Imposer des limitations de mandat et des qualifications plus rigoureuses pour les membres des comités d'experts et renforcer leur indépendance (3.3.1.3)	100	2 300
Renforcer les procédures de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, chargée des questions administratives et budgétaires (3.3.1.4)	–	–
Renforcer l'efficacité, la transparence et l'indépendance de toutes les commissions (3.3.2.1)	300	0,100
Adopter des politiques en matière de divulgation d'informations, de déontologie et de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements (3.3.2.2)	100	0,400

44. Ces améliorations aux structures et procédures de gouvernance pourraient avoir une grande valeur sur le plan stratégique et qualitatif pour l'ONU. Si ces mesures permettent d'améliorer l'efficacité des décisions concernant les questions administratives et budgétaires et d'accroître la confiance entre la direction et les États Membres, il en résulterait des avantages directs et indirects considérables dans tous les programmes importants exécutés par l'Organisation, ce qui justifierait l'investissement consenti.

3.3.4 Plan de mise en œuvre

45. Une fois les recommandations examinées et, éventuellement, adoptées, elles pourraient être mises en œuvre pendant une session annuelle de l'Assemblée générale car de nouvelles procédures et pratiques seraient mises en place. En ce qui concerne les recommandations relatives à la gestion axée sur les résultats et à l'établissement des rapports, il faudra probablement au moins deux cycles budgétaires pour les mettre pleinement en œuvre et les incorporer dans les processus de gestion et les systèmes d'information. Il convient donc de prévoir les dépenses et les ressources nécessaires en conséquence.

46. L'intégrité et la réputation de l'ONU ont pâti d'insuffisances constatées dans ses systèmes de contrôle qui ont été largement exposées. Des insuffisances ont été également signalées dans d'autres entités du système des Nations Unies. Loin de vouloir rapporter les lacunes relevées à des incidents particuliers, on s'est attaché, dans le présent examen, à proposer des changements pour établir plus clairement les responsabilités de la direction en matière de contrôle interne, mettre en place des cadres de gestion des risques plus efficaces et renforcer l'indépendance et les capacités des fonctions d'audit interne. Collectivement, les recommandations devraient donner plus d'assurance à la direction et aux organes directeurs et renforcer leur capacité d'exercer une gouvernance et un contrôle efficaces.

Appendices

3.4 Appendice 1 – Analyse des lacunes au regard des principes de bonne gouvernance et de contrôle – Gouvernance

1. Gouvernance : stratégie, mission, planification et organe directeur

1.1 Un **organe directeur** nommé par l'assemblée des États membres adopte des pratiques de gouvernance fondées sur les principes d'**équité**, de **responsabilité** et de **transparence**. Les personnes qui siègent à l'organe directeur agissent au mieux des intérêts de l'organisation.

Principe 1.1

Pratique actuelle : Le **principe 1.1** met en avant la pratique consistant à avoir un organe directeur nommé par l'assemblée des États membres qui remplit le rôle décrit dans la rubrique 1.2. La première partie de ce principe, à savoir la nomination d'un organe directeur, est communément mise en œuvre dans de nombreux organismes des Nations Unies. Cet organe est appelé « Conseil d'administration » ou « Conseil exécutif » et est doté de responsabilités similaires. Pour la plupart des institutions spécialisées, cet organe directeur est élu et est généralement composé d'un nombre de membres plus réduit que l'assemblée des États membres (de 30 à 70 membres, quoique ce nombre soit encore relativement élevé par rapport à la plupart des sources extérieures). La plupart des principaux fonds et programmes ont aussi un organe directeur, quoique le niveau de délégation de pouvoirs et les pouvoirs de décision délégués par l'Assemblée générale gagneraient dans certains cas à être davantage précisés.

Le principe 1.1 évoque également les principes fondamentaux de gouvernance que sont l'équité, la responsabilité et la transparence. Dans l'ensemble, ces principes sont raisonnablement respectés mais globalement, les niveaux de responsabilisation du personnel de direction pourraient être améliorés.

Lacunes : du fait de la particularité de son rôle politique, l'Assemblée générale des Nations Unies a un comité plénier composé de 191 États Membres qui joue le rôle d'organe directeur et s'occupe des questions de stratégie et de politique générale.

1.2 L'organe directeur a notamment pour fonctions de définir et d'actualiser les **grandes orientations stratégiques** de l'organisation, d'assurer l'**allocation des ressources** dans un souci d'efficacité et de rendement et d'exercer un **contrôle effectif** sur la gestion et le fonctionnement de l'entité.

Principe 1.2

Pratique actuelle : Des aspects spécifiques du **principe 1.2** sont appliqués à différents niveaux dans l'ensemble du système des Nations Unies. La plupart des entités du système ont une orientation stratégique bien définie. L'allocation des ressources est, dans l'ensemble, un processus établi qui, toutefois, souffre de quelques déficiences. Le contrôle et l'évaluation sont des fonctions établies au sein du système, soit dans le cadre d'une fonction générale de contrôle interne soit en tant qu'une responsabilité distincte en matière de gestion.

Lacunes : Il y une certaine disparité à l'échelle du système en ce qui concerne l'intégration et la corrélation de l'orientation stratégique, de l'allocation des ressources, du contrôle et de l'évaluation. Les déficiences se rapportent principalement à l'utilisation systématique de la gestion axée sur les résultats comme moyen d'assurer la responsabilisation en matière de gestion. La méthode de gestion axée sur les résultats permet également d'assurer un lien entre la planification stratégique, l'allocation des ressources et le contrôle et l'évaluation des résultats. Les fonds et programmes des Nations Unies et d'autres entités du Secrétariat de l'ONU offrent des exemples de disparité entre la responsabilité d'un organe directeur chargé de fixer les stratégies et l'incapacité de ce même organe directeur de prendre des décisions en matière d'allocation des ressources. Cette division entre autorité et responsabilité n'est pas une saine pratique de gouvernance.

Une deuxième lacune en matière de gestion axée sur les résultats, qui est constatée dans un certain nombre d'entités, est la séparation des comités directeurs chargés des programmes de ceux chargés des questions budgétaires. Certains organismes des Nations Unies n'ont pas encore mis en œuvre une approche intégrée pour examiner ensemble les budgets et les programmes aux fins de la planification, du contrôle et de l'évaluation des résultats.

Il existe une troisième lacune en matière de gestion axée sur les résultats qui a trait au contrôle, à l'évaluation et à l'établissement de rapports. Un certain nombre d'entités n'ont pas encore intégré pleinement l'évaluation en tant que partie essentielle de l'allocation des ressources axée sur les résultats. Toutefois, elles sont de plus en plus conscientes de cette lacune et prennent des mesures en vue de renforcer leurs mécanismes et méthodes de contrôle et d'évaluation internes. Elles ont ainsi commencé à formuler des politiques systématiques d'évaluation sur la base des normes et règles établies par le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation.

Même lorsque la gestion axée sur les résultats est pleinement mise en œuvre, une autre lacune risque d'apparaître lorsqu'on met trop l'accent sur les apports plutôt que sur les résultats. Certaines entités ont pris des mesures afin que la structure des documents de leur organe directeur permette de rendre mieux compte des résultats.

La façon dont la priorité accordée aux apports affecte l'allocation des ressources est également illustrée ci-après. Au sein de l'ONU, l'Assemblée générale (par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et de la Cinquième Commission) choisit en général les apports à un programme qu'elle est disposée à financer – sans nécessairement réévaluer l'effet que cela pourrait avoir sur les produits – et ensuite cherche à rendre les départements comptables du succès de l'intégralité du programme. Cette situation est aggravée dans le cas des opérations de maintien de la paix, le mandat étant fixé par un organe directeur différent de celui qui prend les décisions budgétaires. Cette situation entraîne parfois des insuffisances ou des retards dans l'allocation des ressources aux missions de maintien de la paix, notamment lorsque le mandat d'une mission est élargi.

Une dernière lacune se rapportant au principe 1.2 est la disparité qui caractérise la façon dont sont régies les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires, les règles de gouvernance régissant ces dernières n'étant souvent pas convenablement définies et systématiquement appliquées. Cette lacune ne s'applique qu'à certaines entités, d'autres organismes ayant pris des mesures en vue d'intégrer la gestion et l'examen des budgets ordinaires et des fonds de contributions volontaires. Ces organismes appliquent des priorités stratégiques bien définies selon lesquelles sont acheminées les contributions volontaires, ou en dehors desquelles ces contributions ne sont pas acceptées. Lorsque les directives stratégiques concernant les fonds de contributions volontaires ne sont pas clairement définies ou suffisamment respectées, c'est à l'organe directeur qu'il appartient de se pencher sur la question et de remédier à la situation.

1.3 L'organe directeur doit avoir un **plan stratégique** qui indique comment l'organisation entend remplir sa mission de manière **efficace et rationnelle, sur la durée**.

Principe 1.3

Pratique actuelle : Le **principe 1.3** traite du rôle de l'organe directeur en matière de promotion d'un plan stratégique efficace, rationnel et durable. Pris séparément, la plupart des organismes des Nations Unies respectent l'esprit de ce principe. Ils maintiennent pour la plupart des énoncés de mission et des plans stratégiques actualisés qui ont de plus en plus souvent été élaborés sur la base des objectifs du Millénaire pour le développement. Les objectifs d'efficacité, au moindre coût, sont suivis dans le cadre de diverses fonctions de contrôle (audit interne, contrôle, évaluations, enquêtes) et l'efficacité de ces fonctions est couverte dans d'autres principes.

Lacunes : Les plus graves lacunes restent toutefois au niveau du système des Nations Unies dans son ensemble, pour lequel le champ total et l'envergure des *mandats interinstitutionnels* sont extrêmement complexes et insuffisamment coordonnés. Les méthodes de coordination inspirées des pratiques de référence exigeraient la mise en place d'un plan stratégique interinstitutionnel et d'un système de contrôle correspondant. L'absence d'une stratégie globale intégrée risque d'entraîner des doubles emplois inutiles et des mandats concurrents, ce qui peut résulter en une utilisation peu optimale des ressources.

1.4 On doit trouver définis ou pris en compte dans les déclarations de politique générale de l'organisation, dans sa communication, dans son processus décisionnel et dans ses pratiques de travail la **raison d'être** de l'entité, ses **parties prenantes**, son niveau **de tolérance** au risque et ses principaux **indicateurs de résultats**.

Principe 1.4

Pratique actuelle : Le **principe 1.4** est généralement très bien appliqué en ce qui concerne la raison d'être, mais plutôt mal pour ce qui est de la tolérance au risque et des principaux indicateurs de résultats. La raison d'être de l'ONU est clairement énoncée dans la Charte des Nations Unies, et l'Assemblée générale et les organes législatifs des institutions spécialisées la présente clairement à tous les États Membres.

Lacunes : Il existe une lacune au niveau de la gestion des risques permettant de déterminer la tolérance de l'organisation au risque; cette question fait l'objet d'un examen plus détaillé dans le principe 6.1. De même, si la plupart des entités utilisent les principaux indicateurs de résultats, il y a de toute évidence une lacune dans leur application à la prise de décisions et par conséquent dans leur efficacité. Quelques organismes des Nations Unies qui s'emploient à appliquer les principaux indicateurs de résultats dans ce sens peuvent être cités en exemples mais ils ne sont pas encore représentatifs de l'ensemble du système.

1.5 L'organe directeur et ses commissions doivent avoir des membres **indépendants de la direction** et des principales parties prenantes.

Principe 1.5

Pratique actuelle : On est de plus en plus conscient de l'intérêt qu'il y a à faire siéger des experts extérieurs dans un certain nombre de commissions ou comités et au moins quelques experts extérieurs dans les comités d'audit. Plusieurs organismes des Nations Unies estiment qu'il est plus efficace que la direction du secrétariat fasse des recommandations à l'organe directeur au sujet des experts extérieurs faisant partie de ses commissions ou comités plutôt que de laisser à

l'organe directeur le soin de faire directement ses propres recommandations. Cette démarche permet de mieux cibler le processus de désignation de façon à retenir des experts extérieurs ayant les compétences professionnelles les plus appropriées. Pour le choix de ces experts, il devrait être possible de concilier à la fois les impératifs de représentation géographique et la nécessité de disposer des compétences professionnelles et techniques appropriées.

Lacunes : Dans l'ensemble, les organes délibérants des organismes des Nations Unies sont nécessairement composés des représentants des États Membres dont l'organe directeur représente souvent un sous-groupe. La présence de membres indépendants dans les commissions ou comités d'experts reste l'exception plutôt que la règle et est généralement limitée à certains comités d'audit et parfois à un comité financier ou à un organe consultatif d'un comité financier.

2. Gouvernance : articulation de l'organe directeur et des commissions

2.1 Dans un souci d'efficacité et d'économie, l'**organe directeur peut nommer des commissions** dotées d'un mandat précis et bénéficiant d'une délégation de pouvoirs bien définie, dont les membres ont les compétences voulues pour formuler des recommandations à l'organe directeur ou pour agir en son nom.

Principe 2.1

Pratique actuelle : Le **principe 2.1** est bien appliqué s'agissant de la création et de l'existence de comités directeurs chargés d'exercer des fonctions d'administration particulières à l'ONU et dans les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. Les fonctions administratives et budgétaires et autres fonctions de ce type sont assurées à l'ONU par des comités pléniers qui ont toutefois des comités consultatifs d'experts de taille plus réduite spécialisés dans certains domaines. Il est entendu que le maintien de la représentativité de la Cinquième Commission est une question qui revêt une grande importance pour de nombreux États Membres.

Lacunes : Il existe de graves lacunes en ce qui concerne le mandat et le niveau de compétences de ces divers comités directeurs.

Dans un certain nombre de cas, le rôle des commissions et comités des organes directeurs et le champ de leurs travaux ne sont pas suffisamment exhaustifs ou précisément délimités. L'inspection des programmes et des budgets par la Cinquième Commission, le Comité du programme et de la coordination et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en constitue un exemple. Il y a également des cas où des problèmes de coordination se posent lorsque les ressources ordinaires et celles provenant de contributions volontaires sont examinées et approuvées par différents organes et comités directeurs sans que les travaux ne soient pleinement coordonnés.

Nombre des personnes interrogées, tant au niveau des États Membres qu'au niveau de la direction du secrétariat, ont fait valoir que les réunions et travaux des organes et comités directeurs de très grande taille peuvent être inefficaces et souvent peu rationnels. Les organes de taille plus modeste ont tendance à opérer avec plus d'efficacité et une plus grande productivité, tout en respectant le principe de la représentation géographique et d'autres considérations, comme en témoignent de nombreux exemples dans le système des Nations Unies.

2.2 Un organe directeur peut certes déléguer une partie de ses pouvoirs, mais il **ne peut pas se soustraire à la responsabilité en dernier ressort qui lui incombe en ce qui concerne les actes ou omissions** d'une de ses commissions dans des domaines tels que l'allocation des ressources, la gestion des risques, les contrôles internes, la rémunération et la communication d'information financière.

Principe 2.2

Pratique actuelle : Il semble que l'ONU respecte d'une manière générale ce principe. Aucune lacune apparente n'a été décelée en l'occurrence. En fait, les principales assemblées délibérantes de l'ONU ont en général tendance à être extrêmement jalouses de leurs prérogatives et à ne pas déléguer suffisamment de pouvoirs à des organes de taille plus modeste qui sont plus efficaces tout en demeurant comptables.

Lacunes : Aucune.

2.3 Il convient que l'organe directeur et ses commissions puissent consulter des **conseils indépendants**.

Principe 2.3

Pratique actuelle : Le tableau est plutôt mitigé pour ce qui est de l'application du **principe 2.3** au sein du système des Nations Unies. Si la plupart des organismes des Nations Unies – pas tous, il faut bien le dire – sont conscients de l'importance qu'il y a de disposer de compétences techniques indépendantes, cela ne se traduit pas par une mise en œuvre du principe. On peut citer à titre d'exemple les entités qui ont créé des comités d'audit dont plusieurs (mais pas tous encore) comptent des membres externes indépendants.

Lacunes : Seules quelques entités ont recours à des experts indépendants ou permettent de recourir aux services de ces experts pour des comités autres que les comités d'audit. Un exemple serait une institution spécialisée qui recourt aux services d'un groupe d'experts financiers indépendants pour appuyer son comité financier.

2.4 **La proposition de candidats et la nomination** à l'organe directeur et aux commissions doivent se faire conformément à des **règles officielles et transparentes** et en fonction de **critères convenus**.

Principe 2.4

Pratique actuelle : Les représentants des États Membres siégeant aux organes directeurs sont en règle générale désignés par leur gouvernement. Telle est la pratique normale de l'ONU; elle n'est pas considérée comme une « lacune ». Pour les comités dont les membres sont nommés par les organes directeurs, le système des Nations Unies compte d'excellents exemples d'application du **principe 2.4**; à titre d'exemple, les présentations de candidatures et les nominations à la Cinquième Commission font l'objet d'une publication mais on peut aussi citer d'autres exemples où tel n'est pas le cas.

Lacunes : Dans le système des Nations Unies, les candidats aux sièges des organes directeurs sont nécessairement des représentants des États Membres. Il y a des lacunes en ce qui concerne les présentations de candidatures et les nominations des représentants des États Membres aux divers comités d'experts, lesquelles gagneraient à se faire d'une manière plus transparente et plus homogène. Cette observation se justifie essentiellement du fait qu'il existe des processus et des critères de présentation de candidatures clairs pour siéger à ces comités, qui mettent fortement l'accent, à juste titre, sur une représentation géographique équitable mais pas suffisamment sur les compétences techniques. Les règles et procédures des comités et de certains organes directeurs de fonds et programmes des Nations Unies fixent les critères pour la représentation géographique mais n'indiquent souvent en parallèle aucun critère de compétences.

2.5 Il convient qu'une certaine proportion des membres de l'organe directeur et de ses commissions **soient rééligibles selon un système de roulement fixé d'un commun accord**.

Principe 2.5

Pratique actuelle : Le niveau d'application du **principe 2.5** est très élevé. Il existe en général une politique de roulement en ce qui concerne les organes directeurs des institutions spécialisées. En outre, la pratique veut que les pays siègent à tour de rôle aux comités et aux organes directeurs des fonds et programmes.

Lacunes : Aucune.

2.6 L'organe directeur est chargé de **nommer un chef de l'administration** autre que son président, selon un processus officiel et transparent.

Principe 2.6

Pratique actuelle : Le **principe 2.6** est appliqué de façon inégale au sein du système des Nations Unies. Dans les institutions spécialisées, on trouve en assez grand nombre de bons exemples d'application de ce principe, le chef de l'administration étant nommé par l'Assemblée des États Membres. De même, le Secrétaire général de l'ONU est nommé par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité. Dans les fonds et programmes, le Secrétaire général nomme officiellement le chef de ces entités, sur recommandation des organes directeurs ou de l'Assemblée des États membres de l'entité concernée, ou en concertation avec eux.

Lacunes : Il y a une lacune liée à la transparence du processus, les procédures de sélection et de nomination n'étant pas nécessairement bien comprises ou largement diffusées sur le plan interne ou externe.

3. Gouvernance : gestion des ressources humaines

3.1 Les compétences des membres de l'organe directeur et de ses commissions et celles du personnel de direction de son secrétariat doivent correspondre aux **connaissances et aptitudes** nécessaires pour réaliser la vocation de l'organisation et appliquer ses grandes orientations stratégiques.

Principe 3.1

Pratique actuelle : Le **principe 3.1** exprime d'une manière générale la nécessité que l'organe directeur, ses commissions et la direction de son secrétariat disposent des compétences et aptitudes appropriées. Dans le contexte de l'ONU, le principe se réfère aux comités d'experts de l'Assemblée des États Membres; aux organes et comités directeurs des fonds, programmes et institutions spécialisées; et à la direction du secrétariat de l'entité elle-même. L'application de ce principe n'est pas homogène.

Lacunes : Il existe une lacune en ce qui concerne le champ des connaissances et les compétences considérés comme nécessaires pour siéger à certains organes. Dans nombre de cas, les commissions traitant de questions hautement techniques n'ont pas défini les critères de qualification minimale ni mis en place des programmes de formation appropriés, ce qui amène à se poser des questions sur les compétences techniques nécessaires pour s'acquitter de ces fonctions. Tel est le cas en particulier pour les commissions d'experts indépendants. Certaines entités ont démontré l'intérêt que présentent la mise en place des critères améliorés de sélection des membres des commissions et l'organisation des séances de formation à l'intention des nouveaux membres.

Dans la sélection du personnel de direction du secrétariat, il arrive souvent que les candidatures soient proposées sans que la formation et l'expérience des intéressés ne soient spécifiquement jugées sur la base d'un ensemble de qualifications et de critères clairement définis. Les procédures de sélection aux postes de direction varient considérablement selon les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies. Certaines entités ont traditionnellement procédé à des élections pour choisir le chef de l'administration selon un processus de concurrence très ouvert. Plus récemment, l'ONU a également pris des mesures initiales pour rendre la sélection des hauts fonctionnaires plus transparente mais il reste encore beaucoup à faire.

3.2 Il faut que l'organe directeur ou une de ses commissions veille à ce que les **politiques et pratiques en matière de rémunération** concernant leurs membres et ceux de la direction du secrétariat aient l'aval des bailleurs de fonds de l'organisation et soient intégralement publiées, dans le respect de la culture de l'organisation et compte tenu des résultats individuels.

Principe 3.2

Pratique actuelle : Le **principe 3.2** exige l'existence de politiques en matière de rémunération qui respectent la culture de l'organisation afin d'assurer la responsabilité de la gestion. On considère qu'il est bien appliqué dans l'ensemble. La rémunération des représentants des États Membres est une responsabilité qui incombe, bien entendu, à leurs gouvernements respectifs. Les politiques en matière de rémunération du personnel de direction et du personnel de l'ONU sont transparentes et le barème des traitements est publié, de même que les règles de rémunération des experts indépendants membres des commissions des organes directeurs.

Lacunes : L'application de ces politiques pour le personnel de direction du secrétariat et les experts indépendants membres des commissions est moins bien connue et comprise. En outre, s'agissant de la direction du secrétariat, on a souvent constaté que les niveaux de rémunération ne soutiennent peut-être pas la comparaison avec les emplois en dehors du système des Nations Unies ou ne sont pas bien structurés, et que des liens ne sont pas suffisamment établis entre, d'une part, la rémunération et, d'autre part, les résultats et d'autres exigences stratégiques des institutions. Des systèmes de rémunération aux résultats sont appliqués actuellement à titre expérimental et devraient influer sur la rémunération du personnel des Nations Unies.

3.3 L'organe directeur, ses commissions et la direction du secrétariat doivent tous avoir mis en place un **plan de succession**.

Principe 3.3

Pratique actuelle : Dans l'ensemble, ce principe est faiblement appliqué pour la direction du secrétariat. Aux échelons supérieurs de l'administration, quelques entités ont engagé des processus de planification systématique de la succession, notamment en constituant un ensemble approprié de hauts cadres qualifiés.

Lacunes : Rares sont les entités qui ont mis en place un mécanisme officiel de planification de la succession. En outre, les tentatives dans ce sens sont entravées par des politiques laborieuses des services de gestion des ressources humaines en matière de publication des avis de vacance de poste, de recrutement et de contrat et par la politique de mobilité. Toutefois, le Secrétaire général a récemment proposé des changements tendant notamment à simplifier les contrats et à renforcer les capacités de direction et de gestion. Le recrutement reste un processus long, ce qui fait que, des fois, des postes restent vacants pendant longtemps. Sur le terrain, les problèmes de recrutement ont tendance à être encore plus prononcés. En outre, du fait des exigences en matière de mobilité, ce n'est pas toujours la personne la plus qualifiée qui est recrutée pour un poste donné et l'efficacité de la planification de la succession peut s'en trouver compromise. Par ailleurs, le Secrétaire général a proposé un programme de départs négociés qui pourrait avoir une incidence positive sur l'efficacité de la planification de la succession.

4. Gouvernance : transparence et information

4.1 La direction doit **informer** sans retard **l'organe directeur et les commissions concernées de toute question pouvant les intéresser** concernant l'entité, y compris sa situation financière et ses résultats.

Principe 4.1

Pratique actuelle : Dans un sens, il est largement établi que dans l'ensemble les exemples d'application du **principe 4.1** sont nombreux. Les entités communiquent sans tarder des informations complètes à leurs organes directeurs.

Lacunes : La lacune ici ne tient pas tant à la disponibilité de l'information qu'à son volume, et au manque d'orientation et d'hiérarchisation des priorités. Dans l'ensemble, le volume même des informations communiquées entrave la capacité des organes directeurs d'examiner et d'analyser efficacement ces informations et de tirer rapidement les conclusions appropriées. À cet égard, il convient d'évoquer les observations formulées au titre du principe 1.4 au sujet des principaux indicateurs de résultats et de la gestion axée sur les résultats.

4.2 L'organe directeur doit **informer** sans retard **l'assemblée des États membres et les parties prenantes concernées** de toute question pouvant les intéresser.

Principe 4.2

Pratique actuelle : Le niveau d'application du **principe 4.2** est élevé. Aucune lacune n'a réellement été constatée dans les organismes des Nations Unies en matière de communication de l'information aux organes délibérants et aux parties prenantes.

Lacunes : Aucune.

4.3 Les membres de l'organe directeur et de ses commissions et le personnel de direction du secrétariat sont tenus de **déclarer tout fait qui risque de créer un conflit d'intérêt en ce qui concerne leur situation ou leurs intérêts financiers ou ceux de parties à eux associées**.

Principe 4.3

Pratique actuelle : Le niveau d'application du **principe 4.3** est encore faible mais des progrès sont en cours. Dans l'ensemble, il existe actuellement à l'ONU des procédures relatives à la déclaration des intérêts financiers, en particulier pour le personnel de direction, qui ont récemment été élargies à l'ensemble du personnel de la classe D-1 et aux fonctionnaires de rang supérieur ainsi qu'au personnel chargé des activités concernant la passation des marchés et les placements. Des procédures similaires sont également en train d'être appliquées dans d'autres entités du système des Nations Unies dans son ensemble.

Lacunes : Les procédures relatives à la déclaration des intérêts financiers étaient faibles par le passé; elles n'étaient pas appliquées et ne faisaient pas l'objet de contrôle et de sanctions. Les règles de déclaration pour le personnel de direction sont en cours d'examen dans un certain nombre d'entités. Les nouvelles règles proposées en la matière devraient être plus complètes et s'appliquer à un plus grand nombre de fonctionnaires des Nations Unies, différents niveaux de déclaration étant exigés pour différentes classes de fonctionnaires.

4.4 L'organe directeur, ses commissions et la direction du secrétariat doivent **faire preuve de probité dans l'exercice de leurs fonctions**.

Principe 4.4

Pratique actuelle : Pour le **principe 4.4**, aucune lacune particulière n'a été constatée en matière de probité.

Lacunes : Une lacune secondaire existe en ce qui concerne la définition et la communication du code de conduite, comme il est indiqué au titre du principe 4.1. À cet égard, les directives ou les normes destinées aux membres des organes directeurs, se rapportant notamment à la façon de s'acquitter de leur double rôle de conseillers d'entités particulières et de représentants d'États Membres, n'ont pas toujours été officiellement établies. Certaines entités tentent de remédier à cette situation en dispensant une formation supplémentaire – quoique pas toujours systématique – au personnel de direction et aux autres membres du personnel sur l'intégrité, la déontologie et le code de conduite.

4.5 L'organe directeur devrait procéder tous les ans à l'**auto-évaluation** des résultats obtenus.

Principe 4.5

Pratique actuelle : Il n'existe guère ou peut-être pas d'exemple d'application du **principe 4.5**.

Lacunes : Dans l'ensemble du système des Nations Unies, les organes directeurs ne procèdent généralement pas à une auto-évaluation. Aucun plan important n'est en cours pour instituer un processus d'auto-évaluation.

5. Gouvernance : climat déontologique

5.1 Une entité doit être dirigée de manière à garantir **qu'elle agisse de manière responsable et en se tenant à l'écoute de ses parties prenantes, et que ce soit ainsi qu'elle est perçue**.

Principe 5.1

Pratique actuelle : Une mesure importante prise par certaines entités au titre du **principe 5.1** en vue d'appuyer le cadre social et éthique mis en place au sein de l'organisation est de créer un bureau de la déontologie. Le Secrétariat de l'ONU a, pour sa part, créé le Bureau de la déontologie et certaines entités envisagent d'agir dans le même sens.

Lacunes : Aucune qui soit spécifique à ce principe mais voir les lacunes se rapportant aux principes 4.2 et 4.3.

5.2 Une entité doit avoir un code de conduite écrit, qui corresponde à ses valeurs, ainsi que des **procédures adéquates en matière d'enquête et de mesures disciplinaires**, prévoyant des sanctions pour toute violation.

Principe 5.2

Pratique actuelle : Le **principe 5.2** est plus ou moins appliqué. Toutes les entités appliquent le code de conduite des Nations Unies ou une version adaptée de ce code. Un certain nombre d'entités s'emploient fréquemment à dispenser des cours de formation et à distribuer de la documentation à l'ensemble du personnel.

Des procédures et sanctions disciplinaires sont appliquées dans l'ensemble de l'ONU mais les niveaux d'application varient.

Lacunes : Le personnel est peu sensibilisé aux dispositions particulières du code. En outre, certaines entités, dont le Secrétariat, n'ont pas de programme systématique de communication et de formation sur le code, de même qu'une attestation périodique de respect de ses dispositions.

Certains fonctionnaires ont indiqué des lacunes dans le processus d'enquêtes précédant nécessairement toute action disciplinaire. En outre, certains fonctionnaires ont attiré l'attention sur le fait que les procédures disciplinaires étaient devenues trop lourdes, excessivement longues et risquaient de ne plus garantir les droits de l'employé dans les affaires à fort retentissement. L'administration fait valoir que c'était plutôt le contraire dans la mesure où les affaires concernant le personnel ne faisant pas partie des cadres supérieurs se soldaient presque toujours par une décision rendue au détriment de l'administration.

5.3 Il doit exister des mécanismes permettant de **dénoncer les irrégularités en assumant ses responsabilités**, y compris en ce qui concerne la protection des intéressés.

Principe 5.3

Pratique actuelle : Le **principe 5.3** est très bien appliqué pour ce qui est de l'existence de procédures de protection des fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités. La plupart des organismes des Nations Unies avaient ou ont récemment mis en place des mécanismes de protection. Dans l'ensemble, les autres entités protègent l'identité du dénonciateur quoique cette pratique ne soit pas toujours intégrée aux politiques officielles de l'organisation.

Lacunes : Le **principe 5.3** est diversement appliqué en ce qui concerne l'appui de l'administration à la dénonciation des irrégularités et à l'établissement de rapports à ce sujet. Certaines entités consacrent beaucoup plus de temps et d'énergie que d'autres aux communications et à la formation concernant la protection des dénonciateurs. En outre, les fonctionnaires ont le sentiment, notamment au Secrétariat, que la confidentialité ne fait pas partie de la culture de l'organisation, ce qui compromet l'efficacité des procédures de dénonciation des irrégularités.

3.5 Appendice 2 – Lacunes de la gouvernance et recommandations relatives à certaines entités

1. Secrétariat

Résumé des lacunes de la gouvernance au Secrétariat de l'ONU et des recommandations à leur sujet

L'organe directeur des Nations Unies est vaste et ses commissions sont nombreuses; le processus de décision y est très compliqué. Les membres des comités d'experts, comme le CCQAB, devraient être choisis et nommés de façon transparente, devraient posséder un certain nombre de qualifications techniques précises et être rémunérés par l'ONU. L'Assemblée générale devrait envisager de renforcer les procédures de la Cinquième Commission, en réduisant sa taille tout en veillant à sa représentativité.

Pour la détermination des stratégies et l'affectation des ressources, tous les départements et bureaux des Nations Unies établissent des plans stratégiques, exposent leurs objectifs généraux et calculent des prévisions budgétaires. Cependant, il n'y a pas d'examen cohérent et synthétique des stratégies, programmes et budgets à l'Assemblée générale et dans ses commissions. Entre les divers examens entrepris, il existe donc des doubles emplois et la détermination de l'ordre de priorité des activités à l'échelle du système des Nations Unies n'est pas toujours cohérente. Il est recommandé d'apporter des améliorations au processus de décision des grandes commissions, par un exercice d'auto-évaluation ou d'évaluation externe et de réflexion sur les grandes questions, plutôt que sur les détails. L'établissement d'un ordre de priorité à long terme devrait également entraîner l'application et l'intégration de principes de gestion axée sur les résultats dans les départements et bureaux d'importance critique, moyennant un renforcement des opérations de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports. L'application de ces recommandations devraient amener à réduire le nombre des rapports demandés, qui seraient mieux ciblés et plus stratégiques, ce qui devrait aboutir à de meilleures décisions.

Les structures en place pour l'évaluation de la performance et l'exercice de l'obligation comptable existent bien pour le personnel et dans une certaine mesure pour la haute direction. Cependant la bonne application de ces mécanismes suppose qu'ils soient améliorés. Pour que la haute direction s'acquitte de l'obligation de rendre des comptes, l'ONU devrait faire fond sur le conseil de direction exécutive dont la création est proposée, afin de mieux formuler les stratégies et de mieux assurer les opérations de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports sur la performance axée sur les résultats. Pour que le personnel lui-même rende des comptes, l'ONU devrait mettre au point une structure de responsabilisation et donner au personnel les moyens de s'acquitter de ses responsabilités. Le respect, à tous les niveaux, de l'obligation comptable, par la formation et la communication, constituera, venant du sommet de la hiérarchie, un signal sans équivoque.

Un bureau de la déontologie a été créé, et une formation à l'éthique et à la déontologie est offerte à l'échelle du système. Il existe des numéros de téléphone à utiliser pour révéler des cas de harcèlement ou de fraude et une politique de protection des fonctionnaires qui dénoncent des manquements est en place. Cette évolution est positive et est de nature à améliorer le climat général de respect de la déontologie et son maintien est à encourager.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Corrélation entre les objectifs stratégiques et affectation des ressources (3.3.1.1 et 3.3.1.5)				
Les documents budgétaires relient bien les programmes et les ressources mais la gestion axée sur les résultats est un principe qui n'est pas systématiquement appliqué ou qui l'est inégalement, par les départements et bureaux des Nations Unies. Alors que les commissions de l'Assemblée générale et autres organes directeurs donnent des directives générales à la haute direction, les discussions portent souvent sur les apports de ressources plutôt que sur les produits et les résultats. Le CCQAB examine les budgets sur le fond et, à cet effet, examine parfois les programmes correspondants. Le CPC est chargé d'examiner les programmes, ce qui n'implique pas toujours un examen détaillé des budgets.	*Dissociation du lien entre les décisions sur les objectifs stratégiques et celles sur l'affectation des ressources* La relation entre le plan stratégique et les budgets est souvent rompue quand : a) Les mandats et les budgets ne sont pas examinés par les mêmes entités, b) Les décisions impliquant un choix entre des ressources ordinaires et les contributions volontaires sont prises par différents organes directeurs, ou par les mêmes entités mais à des moments différents, et c) Les moyens de la gestion axée sur les résultats sont insuffisants pour compenser le manque de perspectives cohérentes dans les décisions. L'absence de spécifications détaillées des produits et des résultats et de préoccupations relatives à l'obligation comptable de la haute direction oblige fréquemment les États Membres à demander des rapports sur des aspects très détaillés de l'affectation des ressources et des dépenses.	**Renforcer la gestion axée sur les résultats dans l'établissement des budgets et des rapports** Développer ou continuer à améliorer la gestion axée sur les résultats pour mieux réaliser les mandats confiés aux différentes entités des Nations Unies et leurs objectifs stratégiques en : – Précisant le cycle temporel de la gestion axée sur les résultats; – Intégrant l'appui opérationnel nécessaire à la gestion axée sur les résultats (par l'intégration de politiques, de processus et de procédures appropriées, l'élaboration d'un indicateur de performance, l'établissement de rapports etc.); et – Utilisant l'informatique pour l'application, le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports sur les activités. **Meilleure coordination des décisions relatives au programme et à l'affectation des ressources** Alignement des décisions relatives aux programmes et aux budgets par une meilleure coordination des activités de la Cinquième Commission, du CPC et du CCQAB, notamment par un mécanisme formel de liaison, l'établissement de rapports communs et la mise en évidence des mandats dont l'exécution n'est pas financée dans le cadre d'une méthode de budgétisation axée sur les résultats Le succès de la synchronisation implique un renforcement du CPC, par exemple par une meilleure synchronisation de ses sessions avec le cycle budgétaire et la définition de critères minimaux de qualification exigée de ses membres.	Avantages probables en termes de temps de réaction et d'impact sur les programmes, et en fin de compte sur l'efficacité des programmes Meilleure transparence, plus grande précision des résultats stratégiques et amélioration de la base d'établissement des priorités dans l'affectation des ressources. Au fil du temps, ces caractéristiques convaincraient que les budgets et les dépenses sont exécutés de façon appropriée dans le détail. L'inclusion systématique d'arguments relatifs à l'existence de ressources et à leur utilisation en fonction de buts bien précis dans la planification stratégique Les objectifs stratégiques seraient réalisés de façon plus efficace par une meilleure allocation des ressources entre des objectifs bien définis. Cela privilégierait les priorités réalisables avec les ressources disponibles et éviterait une dilution des priorités et un saupoudrage des fonds.	Les hypothèses de coûts relatives au système de gestion axée sur les résultats sont que le Secrétariat applique effectivement ce système à tous les organismes, en permettant la mesure de la performance tant quantitative que qualitative. Le Secrétariat applique déjà, mais à concurrence de 25 % seulement, certains éléments du système de gestion axée sur les résultats. La gestion axée sur les résultats est appliquée de façon échelonnée, ce qui implique d'abord un système de suivi et d'indicateurs opérationnels, ensuite une budgétisation axée sur les résultats, et enfin un système de gestion axée sur les résultats à l'échelle de tout le système

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Responsabilisation et performance des dirigeants (3.3.1.2)				
La haute direction (le Secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints) se réunit dans plusieurs groupes, notamment au Conseil de direction et dans les comités chargés de la gestion, des politiques, de la performance et du contrôle. Certains mécanismes permettant l'exercice de l'obligation comptable ont été mis en place. Un « accord sur les résultats à obtenir », qui intègre les programmes, les questions financières et les questions de ressources humaines, est déjà conclu au niveau des secrétaires généraux adjoints. Le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires (composé du Vice-Secrétaire général, de plusieurs secrétaires généraux adjoints et d'un membre extérieur) est chargé de suivre la performance des hauts fonctionnaires. Cependant, certains éléments n'ont pas été pleinement pris en compte et ne reflètent	*Absence de mécanismes comptables bien précis* La haute direction ne se sent pas collectivement responsable de l'aide à apporter aux États Membres et de la performance de l'Organisation. Le Secrétaire général ne dispose pas des mécanismes qu'il faudrait pour s'acquitter de ses responsabilités de principal administrateur de l'Organisation et de tenir les hauts fonctionnaires comptables de leurs actes. Les comités de direction servent principalement de lieu d'échange d'informations et offrent un moyen efficace d'accomplir, pour l'Organisation, l'obligation comptable. *Attention insuffisante portée à la performance* a) La haute direction n'est pas tenue comptable de la réalisation des résultats; b) L'accent est mis sur les apports de ressources plutôt que sur les produits dans la budgétisation et les rapports; c) Il est fait un usage trop limité de la fonction d'évaluation pour la gestion.	**Renforcer l'obligation de la haute direction du Secrétariat de l'ONU de rendre des comptes** – Créer un comité exécutif de gestion qui s'occuperait tant de l'obligation comptable que du suivi de la performance. Parmi ses responsabilités figureraient la planification stratégique, la budgétisation axée sur les résultats et la gestion de la performance et du risque – Limiter ce comité exécutif de gestion à six à huit membres – Créer des sous-comités, qui seraient chacun présidé par un membre du comité exécutif de gestion. Ces sous-comités remplaceraient les actuels comités de gestion – Renforcer le cadre dans lequel s'exerce, pour la haute direction (secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux) l'obligation de rendre des comptes, notamment par des évaluations et des sanctions formelles et transparentes en cas de non-respect des objectifs de performance – Instituer une procédure ouverte et transparente de sélection et de nomination qui montre clairement le lien entre la qualification et l'expérience des candidats et les postes de direction Voir également les recommandations sur la gestion des risques dans le volume IV – contrôle et recommandations, et sur les fonctions d'évaluation dans le volume V sur le Bureau des services de contrôle interne.	L'obligation comptable de la haute direction serait mieux exercée par une participation accrue à l'élaboration des stratégies ou des choix stratégiques sur lesquels se prononcent les organes directeurs. La haute direction comprendrait mieux ses responsabilités, disposerait des instruments et du pouvoir de décision nécessaires et aurait l'autorité voulue pour s'acquitter de ses responsabilités. La pratique de l'entité en question encouragerait l'obligation comptable, du sommet à la base de la hiérarchie. Des organes directeurs et des comités de gestion pourraient apprécier avec plus de précision l'obtention des résultats.	Confier à la haute direction des responsabilités accrues n'entraîne pas nécessairement une augmentation du temps nécessaire. Le comité exécutif de gestion disposera d'un secrétariat composé de trois agents des services généraux, de deux administrateurs et de trois fonctionnaires ayant rang de directeur qui travailleront à plein temps. Un examen approfondi est nécessaire pour apprécier les politiques actuelles et élaborer un modèle ou une structure spécifique de responsabilisation au niveau du secrétariat (six à huit mois environ), ce qui entraînerait les coûts de l'obtention de services spécialisés. On fait l'hypothèse que 100 hauts fonctionnaires du Secrétariat recevraient une formation de responsabilisation (à un coût moyen de 500 dollars par personne). De nouvelles politiques de responsabilisation n'imposent pas nécessairement des dépenses renouvelables importantes.

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
pas adéquatement les obligations de la haute direction. Le Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires a pour but de noter le personnel. Le principe du système est bien conçu mais les directeurs ne l'utilisent pas comme il conviendrait, notamment faute d'obligation de rendre compte et d'un message dans ce sens venant du sommet de la hiérarchie.				
Experts indépendants membres des organes directeurs et de leurs commissions (3.3.1.3)				
Le CCQAB est un comité indépendant composé d'experts responsables de l'examen des questions administratives et budgétaires. Ses membres ne sont pas fonctionnaires de l'ONU; ce sont ordinairement des fonctionnaires nationaux et seul le président du comité reçoit une rémunération régulière des Nations Unies.	L'absence de critères minimaux de qualification, de procédure transparente de désignation des candidats et de moyens indépendants de rémunération fait obstacle à l'indépendance des experts membres des principaux organes d'experts. Les politiques de divulgation des informations financières ne sont pas systématiquement appliquées aux membres des groupes d'experts.	**Renforcer les procédures de fonctionnement des comités d'experts et l'indépendance de leurs membres** Cette recommandation s'applique au CCQAB, à la CFPI et au Comité indépendant chargé des questions d'audit. – Accroître l'indépendance des membres de ces comités; satisfaire des critères minimaux de qualification; veiller à la transparence des candidatures et des procédures de sélection en ce qui concerne la qualification et l'expérience des membres des comités – Introduire une rémunération par l'ONU pour que la participation aux travaux des comités d'experts soit attrayante pour des candidats très qualifiés et indépendants	Renforcement des procédures de sélection, de rémunération et de déclaration de situation financière, pour assurer la qualité et l'indépendance des comités Les avis fournis par les comités dont les procédures seraient ainsi renforcées aideraient l'Assemblée générale et ses commissions à prendre de meilleures décisions.	Les 16 membres du CCQAB seraient rémunérés à plein temps pour la période de l'année où ils travaillent (la moitié de l'année environ). Les traitements versés aux membres du Comité indépendant chargé des questions d'audit ont été mentionnés dans la recommandation 4.3.1.3. Les 15 membres de la CFPI recevraient l'indemnité journalière de subsistance pour les 24 jours de la session.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
La CFPI établit le niveau des rémunérations et les autres conditions d'emploi des fonctionnaires internationaux, et règle les questions relatives à la réforme de la fonction publique internationale. Un groupe d'experts a récemment recommandé d'appliquer systématiquement des critères minimaux de qualification dans le choix des membres de la Commission. La création d'un comité indépendant chargé des questions d'audit a été recommandée.		– Mettre en place des règles de déclaration de situation financière semblables à celles qui s'appliquent à la haute direction pour résoudre les problèmes de conflits d'intérêts potentiels – Apprécier régulièrement l'efficacité des comités, par une évaluation externe ou une auto-évaluation		Un bref examen, mené par une équipe de trois fonctionnaires de haut rang, avec un contrôle à temps partiel par un directeur, pour définir les qualifications et les modalités de sélection des candidats est recommandé. Cet examen prendrait environ six semaines de travail d'un fonctionnaire à temps plein et deux semaines de travail d'un directeur. Indépendamment de l'élaboration de directives, un directeur et un administrateur hors classe seraient nécessaires pour faire connaître les changements et veiller à la bonne intégration des procédures révisées. Chacun y consacrerait environ une semaine. Les qualifications exigées seraient réévaluées tous les trois à cinq ans, mais le coût de l'exercice serait négligeable.
Structures de l'organe directeur et de ses commissions (3.3.1.4)				
L'Assemblée générale n'a pas nommé d'organe directeur et s'en remet à ses commissions plénières pour ses activités relatives à la gouvernance et au contrôle.	Des commissions représentatives moins nombreuses n'ont pas été désignées, pour garantir que les décisions relatives à des questions administratives et budgétaires détaillées sont prises au mieux.	**Renforcer l'efficacité et les procédures de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, chargée des questions administratives et budgétaires** – Il faudrait envisager sérieusement un organe, représentatif mais comptant moins de membres, qui serait chargé des questions administratives et budgétaires;	Améliorations des procédures de fonctionnement de la Cinquième Commission, qui se traduiraient par un meilleur accomplissement de ses attributions en matière de gouvernance et de contrôle	Il faudrait envisager d'inscrire cette question à l'ordre du jour ordinaire de l'Assemblée générale.

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Les processus de décision à la Cinquième Commission (chargée des questions administratives et budgétaires) sont souvent complexes et doivent respecter un calendrier très serré. Ce type de pression a augmenté dans le passé récent avec l'essor des opérations de maintien de la paix et d'autres mandats.	L'Assemblée générale n'a pas récemment mené d'évaluation officielle de l'efficacité du travail de ses commissions, notamment de sa Cinquième Commission.	– Il conviendrait d'apprécier l'impact de la composition et des procédures de la Cinquième Commission en se fondant sur le Code de gouvernance des Nations Unies; – Il conviendrait de comparer l'expérience des autres entités des Nations Unies qui ont déjà désigné des organes directeurs dont les membres sont moins nombreux et qui ont des responsabilités administratives et budgétaires, aux règles de fonctionnement de la Cinquième Commission.		

2. PNUD

Résumé des lacunes de la gouvernance du PNUD et recommandations à leur sujet

S'agissant de la détermination des stratégies et de la structure du Conseil d'administration et des commissions, le PNUD est en bonne position, en ce sens que son conseil d'administration a la bonne taille (36 membres) et qu'il a une politique de roulement bien définie. Le PNUD est doté d'un plan stratégique, qui tient compte de l'évolution de la situation entre exercices de planification successifs, et l'application du processus de gestion axée sur les résultats est généralisée. Il est recommandé d'améliorer le processus de prise de décisions au Conseil d'administration, en facilitant l'évaluation des processus du Conseil et en accordant une importance accrue aux questions stratégiques par opposition aux points de détail. Considérant l'étendue du mandat du PNUD, il est particulièrement important de mettre l'accent sur les questions stratégiques, pour ne pas disperser les ressources entre des objectifs trop nombreux. L'établissement d'un ordre de priorités stratégiques devrait également favoriser la poursuite de l'application et de l'intégration du processus de gestion axée sur les résultats, grâce au renforcement du contrôle et de l'évaluation et de la procédure d'établissement de rapports.

Un système de responsabilisation détaillé a été élaboré, mais il n'a pas encore été mis en œuvre. Il devrait prévoir une décentralisation appropriée de la prise des décisions pour permettre aux fonctionnaires de s'acquitter de leurs obligations, ainsi qu'un système de communication et de formation périodiques, et l'application de normes de responsabilité cohérentes.

Le recours à des experts externes par le Conseil d'administration est limité et devrait être étendu.

L'application de normes minimales de qualification pour les nouvelles nominations permettra d'améliorer la composition du Conseil d'administration et de ses commissions.

L'importance de la planification des successions aux postes de direction est pleinement prise en compte par la fonction de gestion des talents, et des groupes de sélection sont utilisés pour les nominations aux échelons supérieurs. Ce processus devrait encore être amélioré grâce à un accroissement de la transparence des critères et des processus de sélection des dirigeants et à une planification des successions institutionnalisée et systématique, ainsi qu'à des investissements plus importants dans le développement des compétences de gestion et de direction.

Un système de formation à l'éthique et à la déontologie est en place, et il existe des numéros de téléphone pour signaler les cas de harcèlement ou de fraude, et une politique de protection des personnes qui signalent des irrégularités est en cours d'élaboration. Pour faire en sorte qu'une attention plus systématique et soutenue soit prêtée aux questions de déontologie, le PNUD devrait envisager de créer une fonction officielle dans ce domaine et renforcer les procédures de communication régulière avec le personnel, notamment pour le familiariser avec le code de conduite des Nations Unies et lui faire prendre conscience d'autres problèmes comme la fraude. La politique de protection des personnes qui signalent des irrégularités, dont l'élaboration est en cours, devrait être renforcée et largement diffusée.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Taille et processus de prise de décisions des organes directeurs (3.3.2.1)				
Le Conseil d'administration du PNUD se compose de 36 membres qui siègent par roulement sur la base de la répartition géographique. La prise de décisions interne par le Conseil d'administration est fondée sur des examens des affaires financières, des changements organisationnels, des programmes et des contributions aux ressources de base.	La prise de décisions interne par le Conseil d'administration du PNUD pourrait être améliorée, dans la mesure où il n'existe pour le moment aucun mécanisme systématique qui permette d'examiner et d'affiner les processus existants ou de faire rapport à ce sujet.	**Faciliter l'évaluation** des processus du Conseil d'administration et présenter un rapport annuel au Conseil économique et social sur les résultats obtenus **Institutionnaliser les processus** qui permettent de familiariser les membres du Conseil avec les questions techniques Veiller à ce que le Conseil d'administration fournisse au PNUD des **directives stratégiques**, et s'attacher moins aux détails	Plus grande efficacité, meilleure organisation et responsabilisation accrue du Conseil d'administration du PNUD	Pour faciliter les examens externes : a) L'évaluateur/facilitateur externe a besoin de 14 jours (2 pour les discussions avec le Conseiller et 2 pour celles avec le comité, 4 pour l'examen des documents destinés au Conseil et 2 pour celui des documents destinés au comité et 1 pour participer aux réunions officielles et officieuses du Conseil et 2 pour celles du comité). Le PNUD a un conseil d'administration (composé de 36 membres) et un comité (de vérification des comptes, composé de 5 membres). Pour l'élaboration de directives visant à mieux faire connaître les problèmes techniques aux membres du Conseil, il faudra deux cadres supérieurs travaillant environ 8 semaines, dont 2 sous la supervision d'un directeur, pour procéder à un examen plus intégré de la stratégie et du budget et définir les qualifications. La communication des résultats de cette étude est prise en compte dans l'estimation du temps nécessaire.
Corrélation entre les objectifs stratégiques et l'allocation des ressources (3.3.1.1)				
Le plan stratégique du PNUD est exposé dans le plan de financement pluriannuel, qui est formulé	La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats et sa pleine intégration à l'allocation des ressources	**Continuer à renforcer** la gestion axée sur les résultats pour favoriser la réalisation des mandats et des objectifs stratégiques du PNUD :	Atteindre les objectifs stratégiques de façon plus efficiente et efficace	Le coût de l'application d'un système de gestion axée sur les résultats est fonction du degré de complexité du système souhaité :

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
tous les quatre ans, sur la base des grandes questions soulevées dans le plan précédent et qui reflète le nouveau contexte dans lequel s'inscrit le développement. Le plan de financement pluriannuel comprend 5 domaines d'intervention, 6 facteurs déterminants et 30 lignes de service. La gestion axée sur les résultats est pleinement intégrée à l'allocation des ressources pour toutes les contributions volontaires.	(spécifiquement des ressources ordinaires) n'est pas encore réalisée.	– Assurer la planification stratégique à tous les niveaux (régional, siège) sur la base du mandat de l'entité; – Veiller à ce que les priorités de l'organisation et les ressources correspondantes soient bien ciblées, convenues et communiquées efficacement; – Affecter des ressources à des priorités identifiées de l'organisation; – Accroître l'efficacité du contrôle, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur les résultats et veiller à ce que ces opérations soient menées périodiquement; – Réviser périodiquement les objectifs stratégiques et les priorités de l'organisation sur la base des résultats de l'évaluation et de l'évolution des mandats et de la mission. **Mettre en œuvre et intégrer pleinement la gestion axée sur les résultats** à des politiques, processus et procédures appropriés – Gestion des risques – Responsabilisation – Gestion des connaissances – Budgétisation axée sur les résultats Continuer à affiner les indicateurs clefs pour contrôler les activités Améliorer les mécanismes d'établissement de rapports, notamment la présentation des rapports au Conseil d'administration		a) Indicateurs opérationnels; b) Budgétisation axée sur les résultats [comprend a)]; c) Gestion axée sur les résultats à l'échelle de l'organisation [mesure des résultats quantitatifs et qualitatifs – comprend a) et b)]; d) Système de comptabilité des coûts [combinaison des coûts et des résultats – comprend a), b) et c)]. Si l'on considère le point de départ du PNUD à l'heure actuelle, qui est relativement élevé par rapport à d'autres entités, et si l'on part de l'hypothèse que le PNUD souhaite une gestion axée sur les résultats au niveau de l'organisation, deux options s'offrent pour l'application du système : 1) Approche échelonnée – mise en œuvre d'indicateurs opérationnels, puis de la budgétisation axée sur les résultats, et enfin de la gestion axée sur les résultats à l'échelle de l'organisation, ou 2) Gestion axée sur les résultats à l'échelle de l'organisation dès le départ. Le montant des coûts d'exploitation additionnels est négligeable dans la mesure où le PNUD dispose déjà d'importantes capacités.

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		(par exemple fiches de suivi des résultats, tableaux de bord) en fournissant des informations sur des indicateurs clefs et en prévoyant des délais pour la présentation des rapports Renforcer le suivi des recommandations émanant des services et processus de contrôle et d'évaluation Utiliser l'informatique pour l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités et l'établissement de rapports à leur sujet		Selon le scénario le plus probable, le PNUD met en œuvre progressivement un système de gestion axée sur les résultats, suivant en cela son mode de fonctionnement habituel; en conséquence, ce sont les hypothèses de coûts correspondant à cette approche qui sont utilisées pour évaluer le coût global.
Experts indépendants membres des organes directeurs et dans leurs comités (3.3.2.1)				
Le Conseil d'administration du PNUD a recours à des experts sur une base ad hoc (certains pays donateurs font appel à des experts indépendants pour les sessions consacrées à l'examen de questions comme les finances).	Le Conseil d'administration du PNUD n'a pas recours à des experts extérieurs sur une base régulière et systématique.	**Élargir le recours à des experts indépendants** au Conseil d'administration et dans les comités pertinents, en particulier pour les discussions et examens de caractère technique	Accroissement de la confiance, de la qualité technique de la prise de décisions et des capacités d'examen et de débat	Il faut trois membres supplémentaires pour le Conseil d'administration. Ces membres participeront aux réunions trimestrielles qui durent chaque fois trois jours.
Normes de qualification; transparence dans la présentation de candidatures et les nominations; planification des successions aux postes de direction (3.3.2.1)				
Des groupes de sélection sont en place et tous les fonctionnaires du PNUD commencent à être informés du processus de sélection et de nomination des cadres supérieurs	Il n'y a pas de normes minimales de qualification officielles (notamment en ce qui concerne l'ancienneté) pour la majorité des membres du Conseil d'administration.	**Clarifier les normes minimales de qualification**, y compris l'ancienneté, pour les membres du Conseil d'administration et de ses comités Veiller à ce que la majorité des membres du Conseil et des comités pertinents **répondent aux normes minimales de qualification**	La gestion du perfectionnement des cadres à l'intérieur d'une entité est un outil puissant pour enraciner le respect de valeurs fondamentales. Amélioration du moral du personnel, réduction du taux	En ce qui concerne les qualifications des membres du Conseil d'administration : a) Créer une équipe composée de 2 cadres supérieurs, sous la supervision d'un directeur à temps partiel, pour élaborer les qualifications spécifiques. Il

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
La présentation de candidatures et la planification des successions aux postes de direction du PNUD (SGA et SSG) sont effectuées conjointement avec l'ONU, et ne relèvent pas entièrement du contrôle du PNUD. Il existe au sein du PNUD une fonction de gestion des talents qui emploie divers outils de planification des successions aux postes de direction, notamment : – L'identification des compétences de base requises pour les candidats à des postes de direction; – La communication d'informations sur les compétences et les objectifs afin que tous les candidats qualifiés aient la possibilité de marquer leur intérêt pour le poste considéré; – La détermination de la dimension de la réserve de candidats requise grâce à l'analyse « de l'offre et de la demande » au sein de l'entité considérée, des tendances concernant les effectifs et des retraites prévues, ainsi que du renouvellement du personnel	La présentation de candidatures et la sélection des dirigeants (à savoir l'Administrateur, l'Administrateur associé et les chefs de bureaux) ne sont pas perçues actuellement comme étant tout à fait systématiques et transparentes. Le PNUD, de même que l'ONU, bénéficieraient d'une transparence accrue dans ce domaine. L'identification des membres de la future réserve de cadres et de dirigeants n'est pas tout à fait systématique, ni structurée. La supervision du processus de sélection et de la planification des successions au PNUD n'est pas tout à fait adéquate. Le PNUD ne dispose d'aucun programme au niveau de l'organisation qui permette d'assurer des investissements systématiques et efficaces dans le renforcement des compétences de gestion et de direction.	**Accroître la transparence des critères utilisés pour la présentation de candidatures** aux postes de direction **Accroître la transparence du processus de sélection** des dirigeants Améliorer les processus existant au niveau de l'organisation pour pourvoir aux vacances de postes de direction grâce à une planification des successions **institutionnalisée et systématique** Au niveau de l'organisation, mettre en place un processus systématique d'identification et de sélection des personnes ayant un potentiel élevé en matière de direction Mettre en place un programme de perfectionnement des cadres plus structuré qui pourrait comprendre le développement autonome, des missions variées, l'éducation, la formation et le tutorat organisé Continuer à améliorer les programmes de formation à la gestion et à la direction Évaluer périodiquement le plan des successions : – Déterminer, sur le plan qualitatif et/ou quantitatif, les avantages et coûts escomptés de la mise en place du plan des successions	de renouvellement des fonctionnaires et des cadres et réduction des coûts de recrutement et de formation Assurer la continuité de la direction aux postes clefs Conserver et développer les ressources intellectuelles et les connaissances pour l'avenir Encourager le progrès individuel Veiller à ce que les services de gestion des ressources humaines soient plus stratégiques et mieux adaptés au mandat de l'organisation et aux problèmes auxquels elle est appelée à faire face Mettre au point un plan de succession plus systématique aux postes de direction Veiller à ce que les candidats sélectionnés soient le mieux adaptés au poste considéré Contribuer à la rationalisation du processus de recrutement	faut compter environ quatre semaines de travail pour les cadres chargés de ce processus à temps complet, dont environ une semaine sous la supervision et avec l'appui d'un directeur; b) Ces qualifications sont réévaluées tous les trois à cinq ans; les coûts devraient cependant être négligeables. Pour assurer la transparence dans la présentation de candidatures aux postes de direction : a) Créer une équipe composée de 2 cadres supérieurs, sous la supervision d'un directeur à temps partiel, pour élaborer des processus spécifiques de sélection et de nomination b) Il faut compter trois semaines pour les cadres qui sont chargés à plein temps de cette opération, dont environ une semaine sous la supervision et avec l'appui d'un directeur

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
– Sur une base ad hoc, l'identification et la sélection des individus à potentiel élevé – La présentation de candidats susceptibles de participer à plusieurs programmes de formation de cadres, tels que le Centre de renforcement des capacités de gestion				
Mandats des entités des Nations Unies et fonctions des organes directeurs et de leurs comités				
En ce qui concerne la répartition des activités entre le PNUD et d'autres organismes des Nations Unies, le Conseil économique et social a formulé des recommandations (qui ont été adoptées par le Conseil d'administration) concernant l'harmonisation des programmes du PNUD avec ceux du FNUAP, de l'UNICEF et du PAM (dans une certaine mesure). Les principaux facteurs à la base de cette harmonisation sont : 1) l'accroissement de l'efficacité organisationnelle, 2) la promotion d'une vision commune de l'Organisation des Nations Unies et 3) le renforcement de la responsabilisation, les résultats devant être obtenus dans les limites des budgets.	Le mandat du PNUD est vaste et le Conseil d'administration et les dirigeants ne donnent pas d'orientations assez précises et n'établissent pas d'ordre de priorité entre les objectifs. Le budget du PNUD est examiné à fond à la fois par le Conseil d'administration et par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, ce qui peut entraîner des chevauchements d'activités.	Comme **le mandat du PNUD** semble vaste, il faudrait mettre en place un processus permettant d'établir un **ordre de priorité entre les objectifs** au siège et sur le terrain, en gardant à l'esprit les objectifs stratégiques du PNUD. **Définir des directives claires** en ce qui concerne l'orientation générale de l'examen du budget du PNUD par le Conseil d'administration et la contribution que le Comité consultatif peut apporter à cet examen, pour faire en sorte que l'examen effectué par le Conseil d'administration porte sur les aspects stratégiques et celui du Comité consultatif sur les aspects techniques	Réduction des coûts entraînés par les chevauchements d'activités Amélioration de l'impact des programmes grâce aux synergies et à la collaboration Accroissement des capacités d'établir des priorités et de coordonner les activités	Établissement d'un ordre de priorité entre les objectifs : Les coûts sont inclus dans la recommandation relative à la corrélation entre les objectifs stratégiques et l'allocation des ressources. Définition de directives claires : Les coûts sont inclus dans les recommandations relatives à la taille et au processus de prise de décisions des organes directeurs.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Les Conseils d'administration de l'UNICEF et du PNUD/FNUAP tiennent au moins une réunion commune par an. Des efforts sont également en cours sur divers fronts pour examiner les mandats des fonds, programmes et organismes des Nations Unies, tels que le processus de réexamen des mandats et le Groupe de haut niveau de la cohérence à l'échelle du système.				
Responsabilisation du personnel et performance (3.3.1.2)				
Un cadre général de responsabilité, axé sur les résultats, a été élaboré et soumis à l'administration. Son application est actuellement évaluée.	Il n'a pas été appliqué de cadre général établissant les responsabilités de manière systématique. L'absence d'un tel cadre peut conduire à des incohérences au niveau de la décentralisation des pouvoirs et des responsabilités.	**Renforcer et appliquer le cadre de responsabilité du PNUD** **Donner aux fonctionnaires les moyens** d'exercer leurs responsabilités. Les fonctionnaires ont la possibilité de prendre des décisions qui leur permettent d'atteindre leurs objectifs (recrutement, promotion et licenciement de personnel, dépassement du budget dans des limites raisonnables). Les fonctionnaires ont accès aux outils nécessaires pour atteindre les objectifs et savent ce dont ils ont besoin. **Renforcer le sens des responsabilités** dans toute l'organisation par les moyens suivants :	Les fonctionnaires ont une idée claire de leurs responsabilités. Les fonctionnaires ont les moyens d'exercer leurs responsabilités. La culture de l'entité encourage la responsabilisation du personnel.	Le PNUD est actuellement en train d'élaborer un nouveau cadre de responsabilité qui, à un niveau élevé, semble convenir. Aucun changement n'est nécessaire et le présent rapport approuve ce qui a été fait. En conséquence aucune dépense ne sera engagée en sus de celles qui sont déjà prévues au budget

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		– Formation périodique de tous les fonctionnaires à l'application du cadre de responsabilité; – Renforcement des divers éléments de ce cadre pour tous les fonctionnaires grâce à un programme institutionnalisé de communication périodique (réunions avec le personnel); – Application de sanctions clairement définies dans les politiques et procédures aux fonctionnaires qui ne s'acquittent pas leurs responsabilités; Examen de l'exercice des responsabilités dans les appréciations du comportement professionnel. **Appliquer les mêmes normes de responsabilité à tous les échelons :** – Assurer une délégation appropriée, cohérente et efficace des pouvoirs aux comités, dirigeants, etc. L'efficacité du cadre de responsabilité devrait faire l'objet d'une évaluation permanente. La maîtrise à court terme et à long terme du cadre de responsabilité doit être définie et clairement expliquée.		
Éthique (3.3.2.2)				
Le PNUD fournit des directives au personnel et à l'administration sur les choix liés à ce qui est juste et ce qui ne l'est pas grâce à une formation en matière d'éthique et à la promotion d'une culture du respect du principe de responsabilité.	Le PNUD n'a pas de fonction formelle de déontologie. Le PNUD n'a pas encore pleinement élaboré ni communiqué à son personnel une politique formelle et systématique de	**Créer une fonction de déontologie** : – Qui soit intégrée au Bureau des ressources humaines; – Qui continue à élaborer des politiques en matière de déontologie et de codes;	Message clair de la direction concernant les valeurs de l'Organisation des Nations Unies et les considérations éthiques. Renforcement des capacités des fonctionnaires de l'ONU de prendre la bonne décision	Coûts récurrents; un poste supplémentaire de cadre supérieur est créé pour s'occuper des questions d'éthique. L'intéressé est chargé de formuler des politiques dans ce domaine, de mettre au point des matériaux de formation et d'assurer la liaison avec

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
L'Administrateur envoie tous les ans à tous les fonctionnaires une lettre indiquant les sanctions qui ont été prises à l'encontre de ceux qui ont enfreint les règles, réglementations et politiques du PNUD. Le PNUD a reconnu l'importance de la formation du personnel et améliore actuellement le contenu normatif (directives, procédures) qu'il fournit aux fonctionnaires en rationalisant les directives et en les rendant plus claires et d'accès plus facile. Des programmes d'apprentissage sont en place dans les domaines suivants : formation en matière d'éthique et de déontologie et prévention du harcèlement sur le lieu du travail et du harcèlement sexuel. La formation déontologique est prévue par le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Il existe au PNUD des numéros de téléphone pour signaler les cas de harcèlement et d'abus de pouvoir, les cas de fraudes et toutes sortes d'autres plaintes.	la protection des personnes qui signalent des irrégularités (protection contre toute mesure de rétorsion).	– Qui permette d'améliorer les matériaux de formation et l'information en matière de déontologie; – Qui assure la liaison avec les bureaux/fonctions responsables de l'élaboration de procédures permettant de signaler les irrégularités, de protéger quiconque signale des manquements, des enquêtes et de la protection des fonctionnaires. **Mettre en place un système efficace et cohérent de communication du code de conduite des Nations Unies** (Statut, droits et devoirs fondamentaux des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies) : – Adapter le code de conduite selon que de besoin; – Discuter des normes avec le Conseil d'administration; – Discuter des mécanismes de protection des personnes qui signalent des irrégularités; – Faire signer le code de conduite à tous les fonctionnaires s'il est mis à jour; – Faire signer le code de conduite à tous les nouveaux fonctionnaires, en tant que condition du recrutement; – Exiger une attestation annuelle du code de conduite pour tous les fonctionnaires. Veiller à ce que la **formation déontologique** comprenne les éléments suivants :	lorsqu'ils se trouvent face à un dilemme éthique. Sentiment que la confidentialité existe à l'ONU, que tout comportement contraire à l'éthique est puni et qu'aucune mesure de rétorsion n'est prise à l'encontre des personnes qui signalent des irrégularités.	d'autres bureaux, notamment des communications. Les coûts non récurrents comprennent le coût de la formation d'une équipe de huit personnes provenant de tous les niveaux de l'organisation, chargée d'examiner le programme et d'aider à mettre au point le projet de code de déontologie. Les membres de l'équipe consacrent 20 % de leur temps, pendant deux mois, à cette activités.

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Dans la pratique, l'anonymat et la protection des personnes qui signalent des manquements sont assurés, et des politiques de protection sont en cours d'élaboration.		Des politiques en matière de déontologie portant sur les aspects suivants : – Le code de conduite; – Les cas de fraude; – La déclaration de situation financière. La formation de nouveaux fonctionnaires devrait avoir lieu au cours de la période d'orientation. L'entité devrait assurer la mise à jour des connaissances, la formation de spécialistes en matière de déontologie, et le recours à un ensemble de mesures (exposés vidéo, sur ordinateur et en personne), et faciliter les discussions. Participation au renforcement et à la diffusion des politiques de protection des personnes qui signalent des irrégularités Collaborer avec le Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats, le médiateur, le Bureau de l'audit et des études de performance et le Bureau de la gestion sur toutes les questions relatives à des allégations concernant des manquements Créer des mécanismes de rapport périodique à la direction et au Conseil d'administration		

3. UNICEF

Résumé des lacunes de la gouvernance à l'UNICEF et des recommandations à leur sujet

L'UNICEF coopère avec d'autres organismes des Nations Unies et d'autres partenaires s'occupant des enfants et des femmes. Ces organismes sont le PNUD, le FNUAP et le PAM. Avec ces entités, l'harmonisation vise à améliorer l'efficacité générale, promouvoir l'unité des Nations Unies et améliorer l'exercice des responsabilités, par des résultats obtenus dans la limite des budgets.

Comme d'autres fonds et programmes, l'UNICEF est doté d'un conseil d'administration dont la taille est appropriée (36 membres). Ce conseil est caractérisé par une bonne représentation géographique obtenue par le principe du roulement. Les nouveaux membres reçoivent une formation d'orientation, et le Conseil d'administration de l'UNICEF tient avec ceux du PNUD, du FNUAP et du PAM, et parfois d'autres entités, des sessions communes. En outre, le Conseil d'administration fait appel à des experts pour faciliter ses délibérations. Ces conseillers extérieurs sont par exemple des hauts fonctionnaires nationaux ou des représentants d'organisations non gouvernementales. Le Conseil d'administration de l'UNICEF examine lui-même ses procédures, mais cet examen pourrait être amélioré par un facilitateur.

L'UNICEF a adopté des méthodes, comme l'évaluation par pays et la mesure de la performance, qui constituent des éléments de sa méthode de gestion axée sur les résultats. Cependant, celle-ci pourrait être renforcée par un traitement plus systématique des liens entre planification stratégique, formulation des programmes, affectation des ressources, évaluation, suivi et établissement des rapports. En outre, la gestion axée sur les résultats doit être étayée par une bonne intégration de diverses fonctions telles que la gestion des risques, la gestion des connaissances et la budgétisation axée sur les résultats.

Le soin apporté à la continuité des opérations a amené à prévoir un an à l'avance les recrutements destinés à pourvoir les postes de direction devenus vacants. La sélection en vue du recrutement se fait sur la base de qualifications bien spécifiées et est un processus transparent. S'agissant cependant, des membres du Conseil d'administration eux-mêmes, il serait utile de définir formellement les normes minimales de qualification et d'expérience.

La responsabilisation du personnel de l'UNICEF est obtenue au moyen des descriptions d'emploi et il est établi des indicateurs de mesure de la performance aux niveaux régional et national. Cependant, parfois, il n'y a pas toujours correspondance entre les responsabilités et les attributions réelles. La responsabilisation devrait être améliorée encore par une meilleure correspondance entre les responsabilités des fonctionnaires et les objectifs stratégiques, ainsi que par une communication et une formation formelles portant sur l'obligation de rendre des comptes.

L'UNICEF applique le règlement du personnel des Nations Unies et les normes de conduite établies en 2001, par la Commission de la fonction publique internationale. Cependant, l'UNICEF dispense à tout son personnel une formation déontologique. Il est recommandé de développer au sein du département des ressources humaines une fonction de déontologie. Cela donnera lieu à des messages

plus fermes et plus cohérents sur le code de conduite. L'enseignement de la déontologie devrait inclure des questions telles que la révélation des fraudes et la divulgation de l'information financière.

Au cours de l'année écoulée, l'UNICEF a accéléré son action dans plusieurs domaines, tels que la déontologie, la promulgation de politiques de protection des fonctionnaires qui signalent des manquements, la déclaration de situation financière, la gestion des risques et une redéfinition du comité de l'audit. Un examen systématique de ces questions à l'échelle de l'UNICEF est en cours. Les recommandations relatives à l'UNICEF figurant dans le présent examen du mécanisme de gouvernance et de contrôle doivent être replacées dans le contexte de cet examen organisationnel auquel l'UNICEF procède lui-même.

		Recommandations		
Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Taille et processus de décision des organes directeurs (3.3.2.1)				
Le Conseil d'administration de l'UNICEF est composé de 36 membres choisis par roulement pour assurer la répartition géographique. Il est doté d'un bureau composé de cinq membres. Le Conseil d'administration se réunit trois fois par an, le bureau chaque mois, et les membres du Conseil peuvent tenir des consultations officieuses pour examiner différentes questions, ce qui encourage des consultations et examens approfondis facilitant les décisions qui, au Conseil d'administration, sont prises par consensus. L'UNICEF organise un programme d'orientation pour les nouveaux membres du Conseil d'administration. Certains autres membres suivent cette formation. Ainsi, les membres du Conseil d'administration sont informés des activités de l'UNICEF, ce qui facilite leurs décisions. Pendant la session commune du Conseil d'administration de l'UNICEF, du PNUD/FNUAP et du PAM,	Le Conseil d'administration de l'UNICEF examine bien son propre fonctionnement, mais n'utilise pas pour cela la méthode de l'auto-évaluation guidée.	**Introduire la méthode de l'auto-évaluation guidée** pour l'examen annuel du rapport du Conseil d'administration au Conseil économique et social	Responsabilisation et efficacité accrues du Conseil d'administration	Un évaluateur ou facilitateur extérieur travaillerait pendant 7 jours (1 jour pour des discussions, 3 jours pour examiner les documents, 2 jours pour assister à des réunions officieuses ou officielles et 1 jour pour présenter ses conclusions au Conseil d'administration). L'évaluation est annuelle.

Pratiques actuelles	Lacunes	Recommandations		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
ces trois entités examinent les méthodes propres à améliorer leur coordination. Les bureaux régionaux examinent également les méthodes propres à améliorer le fonctionnement du Conseil d'administration. Le Bureau de celui-ci se réunit régulièrement pour examiner ses propres méthodes et pour les améliorer.				
Corrélation entre les objectifs stratégiques et affectation des ressources (3.3.1.1)				
Mandats et budgets sont examinés par le Conseil d'administration Le financement de l'UNICEF se fait uniquement par contributions volontaires; l'UNICEF ne met pas de contributions en recouvrement. L'UNICEF reconnaît l'intérêt de la gestion axée sur les résultats. À cet effet, plusieurs méthodes sont appliquées :	La gestion axée sur les résultats pourrait, plus systématiquement, créer des liens logiques plus rigoureux entre : – La planification stratégique; – La conception et l'application des programmes; – L'affectation des ressources; – Le suivi et l'établissement des rapports; – L'évaluation. Les éléments de gestion axée sur les résultats sont bien en place, mais les résultats des évaluations ne donnent pas toujours lieu à une amélioration des programmes et ne sont pas toujours pris systématiquement en compte dans la planification stratégique et l'affectation des ressources.	**Mieux valoriser la discipline offerte par la gestion axée sur les résultats** : Veiller à ce qu'il existe bien une corrélation nécessaire et intrinsèque entre chacune des phases de la gestion axée sur les résultats et la phase suivante. Ces phases, à l'UNICEF, sont actuellement les suivantes : – La planification stratégique à chaque niveau (programme, pays, région, siège) sur la base du mandat de l'entité; – Recensement des priorités de l'entité, de son siège et de ses activités sur le terrain; – Conception des activités en fonction des besoins; – Affectation de ressources pour réaliser les objectifs de chaque activité;	Meilleure planification stratégique et meilleur cycle d'affectation des ressources Planification mieux ciblée, au profit de l'enfance, de façon que les objectifs du Millénaire pour le développement soient réalisés de façon régulière et viable. Meilleur suivi de la contribution de l'UNICEF à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, de sorte que le personnel de l'UNICEF sera mieux responsabilisé à l'égard de ces objectifs.	Le calcul des prévisions de dépenses pour l'application du système de gestion axée sur les résultats dépend du degré souhaité de complexité de ce système : a) Indicateurs opérationnels; b) Démarche budgétaire axée sur les résultats [inclut a)]; c) Gestion axée sur les résultats à l'échelle de l'organisation (mesure de la performance quantitative et qualitative, inclut a) et b); d) Établissement de coûts par activité [synthèse des coûts et des résultats – inclut a), b) et c)].

Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
– Fonctions de suivi et d'évaluation, au siège et sur le terrain, afin d'évaluer l'efficacité des activités et des programmes; – Les instruments et les normes de suivi et d'évaluation ont été définis. Le suivi et l'évaluation au niveau du pays sont de qualité; l'UNICEF renforce actuellement cet exercice. Le plan stratégique à moyen terme inclut bien une mesure des performances	L'UNICEF pourrait, plus efficacement, analyser à la fois l'expérience passée acquise à la réalisation de ses programmes et celle des partenaires pour dégager des enseignements et les intégrer dans des programmes mieux conçus. Il existe une tendance à fragmenter l'enseignement dégagé globalement en secteurs de programme et en régions, ce qui fait obstacle à une planification stratégique mieux conçue et à une meilleure affectation des ressources, dans l'ensemble des activités du Fonds. La gestion axée sur les résultats, une fois qu'elle est officialisée dépend de la participation de tous les partenaires et notamment des gouvernements et de la société civile.	– Réalisation de l'activité; – Suivi et rapports; – Évaluation des résultats; et – Révision périodique des objectifs stratégiques, en fonction des résultats de l'évaluation de l'activité et ajustement des mandats et de la mission. Inclusion, dans la gestion axée sur les résultats, d'un appui opérationnel : – Pleine intégration, dans la gestion axée sur les résultats, de la gestion des risques, de la responsabilisation, de la gestion des connaissances et de la budgétisation basée sur les résultats; – Amélioration des communications et de la formation à la gestion axée sur les résultats, en particulier au niveau du programme et avec les partenaires; – Amélioration continue des principaux indicateurs de suivi des activités; – Affinement des mécanismes d'établissement de rapports, en particulier la présentation des rapports au Conseil d'administration (au moyen, par exemple, de fiches de suivi des résultats et tableaux de bord) au moyen d'une information sur les principaux indicateurs et en fonction des calendriers des rapports;		Étant donné l'avance déjà acquise pour l'UNICEF sur d'autres entités, et étant donné que l'UNICEF souhaite une gestion axée sur les résultats à l'échelle de l'ensemble du Fonds, deux options se présentent pour la mise en œuvre : 1) une démarche échelonnée – application des indicateurs opérationnels, puis budgétisation axée sur les résultats, puis gestion axée sur les résultats à l'échelle du Fonds, ou 2) gestion axée sur les résultats d'emblée à l'échelle du Fonds. Le scénario le plus probable est que l'UNICEF appliquera la gestion axée sur les résultats de façon échelonnée; on retient donc les hypothèses de travail de ce scénario pour estimer le coût total

Pratiques actuelles	Lacunes	Recommandations		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		– Valorisation de l'informatique pour l'exécution, le suivi et l'établissement de rapports sur les activités; – Création d'une fonction de communication interne qui établira un plan de communication, pour l'UNICEF; – Meilleure compréhension, par le personnel, du fonctionnement de la gestion axée sur les résultats et de son rôle et dans celle-ci. (Voir également les recommandations relatives à la responsabilisation et à la gestion des risques à propos du plan de communication.)		
Experts indépendants siégeant dans les organes directeurs et leurs commissions (3.3.2.1)				
Pour ses délibérations, le Conseil d'administration de l'UNICEF fait appel à des experts extérieurs, tels que leur propre ministre, des fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies ou les dirigeants d'organisations non gouvernementales.	Pas de lacune	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Normes de qualification; transparence dans la sélection des candidats et leur nomination; planification pour la continuité (3.3.2.1)				
C'est le Conseil économique et social qui choisit les pays membres du Conseil d'administration de l'UNICEF. La répartition géographique de même que la représentation passée du pays au Conseil	Les États Membres font comme ils l'entendent pour choisir leur représentant au Conseil d'administration, et aucune norme de qualification n'est officiellement publiée à ce sujet.	**Préciser les normes minimales de qualification**, notamment le niveau d'expérience que doivent avoir les membres du Conseil d'administration de l'UNICEF.	Cela devrait améliorer l'aptitude du Conseil d'administration à fournir des directives à l'UNICEF.	La création d'une équipe composée de quatre administrateurs hors classe, aidés à temps partiel par un directeur, pour élaborer des normes de qualification précises et les modalités de désignation des candidats.

		Recommandations		
Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
d'administration de l'UNICEF sont prises en compte. Le gouvernement du pays membre du Conseil d'administration désigne alors son représentant.				Ce processus prendrait environ six semaines à plein temps, et deux semaines environ du directeur qui apporterait les directives et un appui.
Pour les postes de la haute direction, les qualifications exigées sont recensées dans les descriptions d'emploi. Pour les directeurs, les qualifications requises sont indiquées dans les documents de planification. Le mode de sélection est transparent, une liste courte de candidats étant diffusée parmi les hauts dirigeants du Fonds.				Outre l'élaboration de directives, un directeur fait connaître les changements décidés et veille à ce que la procédure révisée soit intégrée dans les méthodes normales de recrutement. Cela prendrait environ deux semaines.
L'UNICEF applique une nouvelle procédure pour pourvoir sans retard les postes de direction, et en particulier les représentants de l'UNICEF sur le terrain. Cette procédure ménage un délai d'un an qui permet de planifier la rotation du personnel et le recrutement.				Ces qualifications seraient évaluées tous les trois à cinq ans; cependant le coût de cet examen serait négligeable.
Responsabilisation et performance (3.3.1.2)				
Les équipes régionales de gestion approuvent les activités et les budgets programmés au niveau du pays.	La pratique actuelle ne donne pas à chaque fonctionnaire du Fonds les attributions nécessaires pour s'acquitter pleinement de ses responsabilités. De ce fait, il n'y a pas toujours une parfaite congruence entre les responsabilités et les attributions.	**Poursuivre la responsabilisation du personnel**.	Le personnel comprendrait mieux ses responsabilités.	On fait l'hypothèse de travail que 100 hauts fonctionnaires reçoivent une formation sur l'obligation comptable au Secrétariat; cette formation serait d'une demie journée, ce qui représente 50 jours de travail ou un cinquième
L'UNICEF constate la nécessité à cet égard, d'une plus grande responsabilisation.		Il faut donner au personnel les moyens de s'acquitter de ses tâches : – En le laissant prendre les décisions nécessaires à la réalisation des objectifs (par exemple en matière de	Il pourrait mieux s'en acquitter.	

		Recommandations		
Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Dans l'ensemble des services du Fonds, les descriptions d'emploi sont cohérentes et coordonnées. Les dirigeants sont régulièrement notés; ils reçoivent une formation aux techniques d'évaluation et de notation. Les équipes régionales de gestion ont mis au point des indicateurs spécifiques pour mesurer la performance des activités aux niveaux régional et national. Ces indicateurs sont discutés lors des réunions de l'équipe régionale de gestion.	La définition des tâches des nouveaux fonctionnaires du Fonds est ambiguë.	recrutement, de promotion, de licenciement, de dépassement de budget dans une limite raisonnable); et – En permettant au personnel de prendre connaissance des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés et y avoir accès. Examen et mise à jour des impératifs de responsabilisation, s'il y a lieu, notamment : – En faisant correspondre les responsabilités à la mission, au mandat et aux objectifs stratégiques de l'entité concernée : – En passant en revue les règles générales de l'obligation comptable, par une démarcation, au plus haut niveau, des différentes responsabilités; et – En veillant à ce que les règles de l'obligation comptable, de gestion des risques, de gestion axée sur les résultats, notamment, comprennent bien des dispositions détaillées en matière d'obligation de rendre des comptes pour tout le personnel, à tous les niveaux, et concernant les conséquences du non-accomplissement de cette obligation. Permettre la responsabilisation, dans toute l'entité, à tous les niveaux, en :		environ de l'équivalent plein temps. Les problèmes de la responsabilisation font régulièrement partie des discussions ayant lieu au cours des réunions des équipes de pays; cela ne prend qu'un temps limité et est d'un coût peu élevé (non inclus dans les coûts).

		Recommandations		
Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		– Organisant une formation à l'intention du personnel sur les principes de l'obligation de rendre des comptes; – Renforçant la responsabilisation de tout le personnel, par des communications périodiques formelles (par exemple lors de réunions du personnel); – En appliquant des sanctions bien définies dans les règles et les dispositions suivies, au personnel qui ne rend pas compte de ses actes; et – Renforçant les moyens de suivi des recommandations formulées par les responsables de l'évaluation. Les éléments dont il faudra rendre compte sont les suivants : – Mission, mandat, objectifs stratégiques de l'entité; – Politique de l'obligation comptable; conception exigeante de l'obligation comptable chez tous les membres du personnel et des conséquences du non-respect de celle-ci; – Recensement des responsabilités, selon le niveau du personnel, dans les politiques applicables (par exemple, gestion du risque, gestion axée sur les résultats); et – Gestion des connaissances. Instituer une fonction de communication bien distincte qui ait pour tâche de créer un plan de communication pour l'UNICEF. Cela inclut une meilleure		

Pratiques actuelles	Lacunes	Recommandations		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		compréhension, par le personnel, de la façon dont s'exerce l'obligation comptable et le rôle du personnel à cet égard. (Voir aussi les recommandations relatives à la gestion axée sur les résultats et la gestion du risque dans le plan de communication.)		
Déontologie (3.3.2.2)				
L'UNICEF applique le règlement du personnel de l'ONU ainsi que les normes de conduite définies en 2001 par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Le personnel peut prendre contact avec le Bureau du contrôle interne, la Division de la gestion financière et administrative et la Division des ressources humaines pour signaler des violations du Règlement du personnel et des politiques de l'UNICEF. Les plaintes pour violations de la déontologie font l'objet d'une enquête, afin d'établir si des manquements ont eu lieu, qui pourraient donner lieu à des mesures disciplinaires individuelles,	L'UNICEF continuera à dispenser officiellement une formation universelle à la déontologie et à assurer que tous ses fonctionnaires sont au fait des mécanismes officiels d'application des règles déontologiques. Il n'y a pas de code de conduite qui aborde les directives à l'intention des membres du Conseil d'administration sur le rôle double qu'ils exercent en tant d'une part que conseillers auprès de l'UNICEF et d'autre part comme représentants des États Membres.	**Continuer à développer la fonction déontologique** qui : – Élabore des politiques et des codes de conduite; – Travaille avec la Division des ressources humaines à la production de matériel et d'informations destinés à une formation déontologique; – Assure la liaison avec les bureaux et les fonctionnaires responsables du développement de la protection contre les représailles, des enquêtes et de la protection du personnel. **Assurer une bonne diffusion cohérente des dispositions du Règlement du personnel et des règles pertinentes adoptées par l'UNICEF** en : – Discutant les normes avec le Conseil d'administration; – Examinant les moyens de protection des fonctionnaires qui signalent des manquements contre toutes représailles.	Le sommet de la hiérarchie adresserait aux fonctionnaires un message fort sur les valeurs et l'éthique de l'ONU. Les fonctionnaires de l'ONU seraient mieux en mesure de prendre les bonnes décisions face à des dilemmes éthiques. Ils seraient convaincus que la confidentialité est une réalité à l'ONU, que tout comportement contraire à l'éthique a des conséquences, et que les fonctionnaires qui signalent les manquements sont protégés contre des représailles.	Un poste d'administrateur hors classe chargé des questions d'éthique a été créé. Ce fonctionnaire est responsable de la formulation des règles déontologiques, de l'élaboration du matériel de formation et de la liaison avec d'autres bureaux, ainsi que de la diffusion. Les dépenses non renouvelables comprennent la formation d'une équipe de huit personnes venant de tous les niveaux de l'organisation, afin d'examiner le programme d'enseignement déontologique et d'aider à formuler le code d'éthique initial. Les membres de cette équipe consacrent 20 % de leur temps de travail à cette tâche, pendant deux mois.

		Recommandations		
Pratiques actuelles	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
par le canal de mécanismes officiels strictement confidentiels. L'UNICEF rencontre les responsables d'autres fonds et programmes pour examiner la possibilité d'établir un bureau de déontologie commun. En acceptant leur lettre de nomination, les fonctionnaires acceptent de se conformer au Règlement du personnel. Le personnel d'encadrement reçoit une formation déontologique en cas de changement de poste.		**Examen du programme d'enseignement déontologique,** pour s'assurer qu'il inclut bien : – Les mesures déontologiques telles que : • Le code de conduite; • La lutte contre la fraude; • La déclaration de situation financière; – La formation d'orientation des nouveaux fonctionnaires; – Un cours de recyclage; – La formation des fonctionnaires chargés de la déontologie; – L'utilisation d'un ensemble de moyens informatiques, de vidéos et de conférences, et de débats guidés. Travaille, en fonction des besoins, avec les responsables, à l'UNICEF, des ressources humaines, du Bureau du Médiateur, des enquêtes, et de la direction, sur les questions relatives à des manquements présumés. Créer des mécanismes permettant de faire rapport sur les activités, à l'intention de la haute direction et du Conseil d'administration.		

4. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Résumé des lacunes de la gouvernance au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et recommandations à leur sujet

À l'instar de la plupart des entités de l'Organisation des Nations Unies, le HCR suit des pratiques optimales en ce sens qu'il est doté d'un organe directeur ou Conseil d'administration. Le Comité exécutif créé par le Conseil économique et social en 1959 est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, qui ne se substitue pas aux fonctions de décision de cette dernière, mais a ses propres responsabilités exécutives et consultatives. Le Comité exécutif est chargé de définir les politiques générales dans le cadre desquelles le Haut Commissaire planifie, élabore et administre les programmes et projets, et il examine tous les ans les ressources mises à la disposition du Haut Commissaire.

Le Comité exécutif s'est progressivement élargi : des 20 à 25 membres initialement proposés en 1951, il est passé à 70 membres aujourd'hui, ce qui en fait un organe de taille relativement plus importante que d'autres figurant dans l'échantillon de la phase 2 (36 pour l'UNICEF et le PNUD, respectivement). Une représentation appropriée des membres peut être assurée de diverses manières, selon les différents types de roulement (par exemple, roulement avec élection, roulement avec droit d'être réélu, combinaison de membres semi-permanents et de membres siégeant par roulement). En fonction de la formule retenue pour la composition du Comité exécutif, un organe plus restreint (comptant de 25 à 35 membres) devrait permettre de renforcer l'efficacité du processus de prise de décisions.

Outre le roulement, la représentation des membres du Comité exécutif pourrait être améliorée grâce à la définition et à l'application de critères d'admission qui tiennent compte non seulement de la répartition géographique et de l'intérêt porté aux problèmes des réfugiés, mais aussi d'une participation effective (sur le terrain ou directe) au règlement de ces problèmes : les États étant manifestement aux prises avec un problème de réfugiés pourraient être appelés à participer au Comité exécutif en tant que membres ad hoc jusqu'à ce que ce problème soit réglé.

Étant donné son mandat initial qui le lie aux situations d'urgence, le HCR connaît de manière plus aiguë que d'autres organismes des tiraillements lorsqu'il s'agit de répartir les ressources entre la fourniture d'une assistance directe aux réfugiés, d'un côté, et la recherche de solutions durables à leurs problèmes, de l'autre. Les problèmes des réfugiés sont par définition des situations d'urgence. Le HCR est donc gravement tiraillé entre la nécessité d'allouer ses ressources limitées à des mesures d'urgence directes, et celle de financer les tâches qui lui ont été confiées de protéger et d'apporter des solutions à long terme. En outre, il n'est pas facile de mettre un terme aux programmes permanents, ce qui disperse encore plus les ressources. Il est absolument essentiel d'établir des priorités stratégiques vu ces difficultés qui font ressortir l'importance de mesures telles que la création du Groupe de l'élaboration des politiques et de l'évaluation proposée. La rationalisation de l'allocation des ressources est une priorité reconnue au HCR.

Le Haut Commissariat s'emploie actuellement à lever les ambiguïtés touchant la mesure des résultats, la responsabilisation et la répartition des tâches en matière de prise de décisions entre les bureaux extérieurs et le siège grâce à diverses initiatives qui devraient être maintenues et appuyées, telles que la réalisation de la

nouvelle étude sur la politique du personnel, qui devrait renforcer et améliorer la capacité de suivi et d'évaluation et assurer l'application de règles en cas de résultats satisfaisants et insatisfaisants. Ces initiatives sont soutenues par un accroissement des investissements opérationnels tels que la mise au point du logiciel d'appui à la gestion des opérations, qui devrait contribuer à remédier aux lacunes actuellement observées dans la présentation des rapports.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
Taille et processus de prise des décisions des organes directeurs (3.3.2.1)				
Le Comité exécutif s'est progressivement élargi : des 20 à 25 membres initialement proposés en 1951, il est passé à 70 membres aujourd'hui.	*Le Comité exécutif compte trop de membres pour être efficace*. Il lui est donc difficile de prendre des décisions par consensus.	**Réduire le nombre de membres du Comité exécutif** Il faudrait réduire la taille du Comité exécutif qui devrait compter de 25 à 35 membres ou moins. Avec les critères d'admission mentionnés plus haut, il faudrait aussi examiner les critères suivants : – Roulement avec élection (pour ce faire, il faudrait établir des quotas par région géographique); – Roulement avec droit d'être réélu; – Combinaison de membres semi-permanents et de membres siégeant par roulement. **Introduire des critères d'admission plus stricts au Comité exécutif** Les critères d'admission devraient être développés, les critères actuels étant relativement vagues. Sur la base géographique la plus large possible, admission des États ayant manifesté un intérêt et un attachement avérés pour le règlement du problème des réfugiés Le critère supplémentaire ci-après pourrait être envisagé : les États Membres étant manifestement aux prises avec	La réduction des membres du Comité exécutif permettrait la prise de décisions concrètes. En outre, un organe directeur de taille plus restreinte avec la possibilité d'élection encouragerait les États à maintenir ou à améliorer leur niveau de financement.	La modification de la structure ou du fonctionnement des organes directeurs n'entraîne pas de dépenses supplémentaires, ou n'entraîne que des dépenses négligeables par rapport à l'état actuel des choses.

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		un problème de réfugiés seront appelés à être membres ad hoc jusqu'à ce que ce problème soit réglé.		
La corrélation entre les objectifs stratégiques et l'affectation des ressources (3.3.1.1)				
Le HCR exécute actuellement plusieurs projets visant à améliorer les structures de travail actuelles et l'exécution des tâches connexes. Il a parfaitement conscience qu'il peut améliorer son fonctionnement et connaît bien les moyens d'optimiser ses résultats. On trouvera ci-après un résumé des initiatives actuellement en cours à cet égard. En janvier 2006, le Haut Commissaire a nommé à temps complet un directeur spécial pour la réforme des structures et de la gestion chargé d'entreprendre un examen global des structures et méthodes de travail actuelles au siège et dans les bureaux extérieurs ainsi que les liens existant entre les deux. Les principales priorités de cet examen sont les suivantes : – Poursuivre les efforts pour mettre en œuvre une méthode de gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du HCR; – Rationaliser l'exécution des tâches en général et renforcer la prise des décisions;	*Élargissement du mandat et dispersion des ressources entre les objectifs stratégiques* Le mandat du HCR a été élargi depuis sa création. Si cet élargissement est logique et justifié car il reflète le caractère multiforme du problème des réfugiés, il faut néanmoins mieux cibler et rationaliser les objectifs stratégiques actuels. *Une coordination insuffisante entre les bureaux extérieurs et le siège nuit à l'efficacité de la prise des décisions.* Le système de responsabilisation actuel est affaibli par un manque de clarté dans les rapports entre les opérations et les fonctions d'appui et d'encadrement. On a proposé de réexaminer certains éléments de la structure organisationnelle (par exemple l'emplacement des fonctions d'appui, l'externalisation, l'importance à accorder aux situations dans lesquelles se trouvent les réfugiés et non aux opérations au niveau des pays).	**Rationaliser les objectifs stratégiques actuels** Redéfinir plus globalement les objectifs stratégiques les plus importants et réduire le nombre d'objectifs stratégiques mondiaux La direction et le Comité exécutif du HCR devraient réviser les objectifs mondiaux actuels pour situer dans une optique plus globale l'ensemble de la planification et de la budgétisation. Les objectifs devraient être bien moins nombreux et approuvés par la direction et le Comité exécutif. En fournissant une vision stratégique globale ciblée, assortie de priorités annuelles fixées par le Haut Commissaire et l'organe directeur, ainsi qu'un cadre analytique pour l'établissement des priorités aux bureaux extérieurs pour les aider à hiérarchiser les projets à l'échelon local, le lien entre le mandat général, les objectifs mondiaux et les objectifs opérationnels au niveau des pays s'en trouverait fort probablement amélioré.	Permet de cibler les activités dans l'ensemble du Haut Commissariat et facilite l'établissement des priorités à tous les niveaux de la prise des décisions. Fournit un cadre systématique pour mesurer utilement ses propres résultats. Élimine les risques de décalage entre les plans stratégiques locaux et mondiaux. Éclaire sur les facteurs à l'origine des rapports qui laissent à désirer entre les divers niveaux d'activité et sur la structure des dépenses. Assure une implication dans les initiatives de réforme. Assure la confiance et le respect entre tous les fonctionnaires.	Les recommandations concernent les réformes des méthodes qui sont proposées ou approuvées. Il est entendu que certaines propositions entraînent des dépenses supplémentaires (renforcement du Groupe de l'élaboration des politiques et de l'évaluation) et que ces décisions sont prises dans le contexte du projet de réforme des structures et de la gestion. En conséquence, à l'achèvement des initiatives de réforme en cours, les dépenses totales seront inférieures malgré quelques coûts supplémentaires.

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
– Examiner la configuration de la présence sur le terrain du HCR (allocation des ressources). L'examen initial de la première phase d'une durée de neuf mois doit déboucher sur des propositions tendant à réduire sensiblement les coûts grâce à une réforme des structures, de l'exécution des tâches et des effectifs, et doit être réalisé d'ici à la fin de 2008. Responsabilisation : Le HCR s'est employé à mettre en place un système de responsabilisation qu'il est en train d'affiner. Allocation des ressources : La direction du HCR est très consciente de la nécessité d'améliorer l'allocation des ressources. Des mesures sont actuellement prises à cette fin.	Efficacité insuffisante de l'établissement des priorités Octroi d'une attention moindre à l'élimination progressive des activités actuellement prescrites; la commission principale chargée de l'allocation des ressources (Comité d'examen des opérations) doit améliorer la répartition du temps entre les questions mineures et les grandes questions; les catégories de rapports sur les activités sur le terrain ont besoin d'être mises à jour; les données de référence manquent. *La mesure des résultats a besoin d'être renforcée.* La fonction de suivi et d'évaluation internes ne vérifie pas la mesure des résultats obtenus par l'administration au regard des objectifs fixés. *Le manque de responsabilisation nuit à la gestion axée sur les résultats.* Impression que les directeurs de programmes sur le terrain jouissent d'une indépendance excessive; manque de critères clairement définis en cas de résultats satisfaisants; absence de mesures efficaces en cas de résultats insatisfaisants	**Poursuivre les efforts visant à assurer la coordination des politiques** Désigner un coordonnateur chargé de définir les objectifs touchant les politiques et les stratégies à adopter (initiative en cours) Poursuivre l'étude en cours sur la création d'un nouveau groupe de l'élaboration des politiques et de l'évaluation. Confier la responsabilité de l'élaboration des déclarations politiques et stratégiques à un coordonnateur qui réunira les propositions des diverses parties prenantes et présentera les déclarations pour approbation et, sous la responsabilité de la direction (Haut Commissaire, Haut Commissaire adjoint ou Haut Commissaire assistant) en vue de trouver un équilibre judicieux entre les fonctions d'appui et les opérations Tirer pleinement parti des nouveaux examens pour étudier les améliorations à apporter à la organisationnelle : étudier les possibilités de réduire les coûts, de définir les rôles et d'améliorer les relations		

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
	Contraintes technologiques Absence de budgétisation axée sur les résultats sur le terrain; les outils technologiques internes de gestion axée sur les résultats attendus depuis longtemps sont actuellement mis au point.	Dans le cadre du nouvel examen global des opérations, poursuivre l'objectif visant à assurer une utilisation optimale des ressources et établir une distinction plus claire entre les fonctions d'appui et les opérations. Étudier par exemple des formules d'externalisation et de décentralisation **Tirer parti des mesures récemment prises pour améliorer la présentation des rapports et l'établissement des priorités** Le manque de confiance ne devrait pas empêcher l'application de nouveaux principes de délégation des pouvoirs. Suivre l'accroissement récent des pouvoirs délégués pour assurer une amélioration de l'efficacité de l'établissement des priorités, ajuster le niveau de délégation des pouvoirs à chaque stade du processus de prise des décisions; tirer parti de l'amélioration de la responsabilisation pour instaurer un climat de confiance; mettre à profit le passage au cycle budgétaire biennal pour rationaliser et réduire les rapports demandés à tous les niveaux		

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		Dans le cadre de la nouvelle étude sur la politique du personnel du HCR, améliorer et appliquer le système de responsabilisation Établir et mettre en œuvre les règles à appliquer en cas de résultats satisfaisants ou insatisfaisants; renforcer la capacité de contrôle et d'évaluation; étudier les raisons expliquant le manque de responsabilisation; promulguer des règles clairement définies et réalistes pour récompenser les résultats satisfaisants et sanctionner les résultats qui laissent à désirer et renforcer celles qui existent; appliquer le système de responsabilisation en cas de résultats satisfaisants ou insatisfaisants; renforcer la capacité de suivi et d'évaluation de la fonction de contrôle pour disposer de mesures de résultats non contestables **Continuer à éliminer progressivement les contraintes pesant sur l'allocation des ressources** Présenter diverses versions des outils informatiques; améliorer les données, la communication de l'information et la gestion comptable, poursuivre les efforts visant à mettre au point le logiciel d'appui à la gestion des opérations, envisager de définir diverses versions des		

Pratique actuelle	*Lacunes*	*Recommandations*		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		nouveaux outils informatiques et présenter les outils pour les fonctions de base dans un premier temps, avant que la version intégrale ne soit disponible. Commencer à réunir des données de référence; améliorer la communication de l'information		
Responsabilisation et performance (3.3.1.2)				
Au cours de l'année écoulée, le HCR a approuvé plusieurs projets ayant trait à la responsabilisation. Il a élaboré et publié un document de réflexion sur la responsabilisation, créé un portail à ce sujet (permettant de recueillir des informations sur la responsabilisation dans le but de prévenir la fraude et la corruption) et a mis en place à titre expérimental un système de responsabilisation axé sur les questions de protection internationales, l'approche communautaire, la participation et l'intégration de l'âge, du sexe et de la diversité. Ce dernier élément sert à améliorer la transparence au sein du HCR sur les engagements concrets qui ont été pris de mettre en œuvre certaines mesures.	Les lacunes en matière de responsabilisation nuisent à la gestion axée sur les résultats. Il convient de conférer un pouvoir accru aux fonctionnaires, leur permettre d'évaluer leurs succès et échecs personnels. Cette mesure doit être assortie de critères clairement définis en matière de résultats et d'une meilleure évaluation des résultats, idéalement au moyen d'un mécanisme de retour d'information tous azimuts.	Continuer à créer des mécanismes de responsabilisation **Mettre en place pour chaque entité un système de responsabilisation dont les éléments sont les suivants** : – Aligner les responsabilités sur la mission, le mandat et les objectifs stratégiques de l'entité; – Élaborer une politique générale en matière de responsabilisation, y compris la définition des responsabilités à un niveau élevé; et – Faire en sorte que les politiques en matière de responsabilisation, de gestion des risques, de gestion axée sur les résultats et dans d'autres domaines pertinents contiennent des précisions sur la responsabilisation pour toutes les classes de fonctionnaires et les conséquences en cas de manquement.	Les fonctionnaires ont une idée claire de leurs responsabilités. Les fonctionnaires ont la faculté et les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités. La culture de l'entité encourage la responsabilisation	Aucune incidence financière, le système et le portail de responsabilisation étant mis au point pour être affinés. Des améliorations pourraient y être apportés compte tenu des pratiques optimales en matière de responsabilisation.

Pratique actuelle	Lacunes	Recommandations		
		Activités	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		Donner aux fonctionnaires les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités – Les fonctionnaires ont la faculté de prendre des décisions leur permettant d'atteindre les objectifs fixés (par exemple recrutement, promotion et licenciement de personnels, et dépassement de crédits dans des limites raisonnables); et – Les fonctionnaires ont connaissance des outils nécessaires pour atteindre les objectifs fixés et y ont accès.		
		Mettre en place des mécanismes de responsabilisation dans l'ensemble de l'entité à tous les niveaux – Dispenser une formation périodique à tous les fonctionnaires sur le système de responsabilisation; – Rappeler les éléments de la responsabilisation à tous les fonctionnaires au moyen de communications officielles périodiques (par exemple réunions de personnel); – Appliquer des sanctions qui sont clairement définies dans les politiques et procédures aux fonctionnaires qui manquent à leur obligation de rendre des comptes;		

		Recommandations		
Pratique actuelle	*Lacunes*	*Activités*	*Avantages*	*Hypothèses de coûts*
		– Mettre en place un mécanisme de présentation de rapports sur les activités annuelles au conseil d'administration; – Renforcer le mécanisme permettant de donner suite aux recommandations formulées par les responsables de l'évaluation. **Le système de responsabilisation comprend les éléments suivants :** – Mission, mandat et objectifs stratégiques de l'entité; – Politiques en matière de responsabilisation, y compris conception à un niveau élevé de la responsabilisation pour toutes les classes de fonctionnaires, et conséquences en cas de manquement; – Définition des responsabilités par classe dans les politiques applicables (par exemple gestion des risques ou gestion axée sur les résultats); – Connaissance des méthodes de gestion.		

5. Organisation de l'aviation civile internationale

Résumé de la situation actuelle en matière de gouvernance à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)

Les 36 membres du Conseil, l'organe directeur permanent de l'OACI, sont élus tous les trois ans par l'Assemblée de l'OACI. La représentation des États membres au Conseil est fonction de l'importance relative de la navigation et des transports aériens dans leur territoire ainsi que du principe de la répartition géographique. Parmi les institutions spécialisées, le Conseil de l'OACI a un caractère quasiment unique. La Constitution de l'OACI confère au Conseil et à son président des pouvoirs exécutifs. Le Conseil examinera prochainement les documents qui définiront plus précisément le rôle du Conseil et de la direction.

La direction considère que les membres des commissions possèdent généralement les qualifications techniques suffisantes pour s'acquitter de leurs tâches. Si nécessaire, il est loisible aux commissions de faire appel à des experts extérieurs comme le font notamment les commissions techniques. Dans l'ensemble, la direction estime que les commissions de l'OACI font preuve de la compétence, de l'indépendance et de l'efficacité voulues. Le Conseil de l'OACI désigne les membres des commissions conformément à son règlement intérieur.

L'OACI a un processus budgétaire intégré pour toutes les sources de financement – qu'il s'agisse des contributions ordinaires ou volontaires – ainsi qu'un processus intégré pour la planification des programmes et du budget.

3.6 Appendice 3 – Effectifs des organes directeurs des organismes des Nations Unies

	Entité	*Nombre de membres de l'organe délibérant*	*Nombre de membres de l'organe directeur*
Organisation des Nations Unies	ONU	191	191 (comme l'organe délibérant)
Fonds et programmes	CNUCED	191	191 (ouvert à tous)
	PNUD	191	36
	PNUE	191	58
	FNUAP	191	36
	ONU-HABITAT	191	58
	UNICEF	191	36
	UNRWA	191	22
	PAM	49	36
Institutions spécialisées	FAO	189	49
	OACI	189	36
	FIDA	164	36
	OIT	178	56
	OMI	166	40
	UIT	189	46
	UNESCO	190	58
	ONUDI	171	53
	OMT	145	29
	UPU	190	41
	OMS	192	32
	OMPI	183	71
	OMM	187	37
Autres entités	CESAP	191	35
	HCDH	191	52
	HCR	191	70
	ONUDC	191	53 (Commission des stupéfiants), 40 (CPIC)