



Assemblée générale

Distr. générale
29 janvier 2010
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 130 de l'ordre du jour

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

Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le principe de responsabilité est le principe selon lequel l'Organisation et ses fonctionnaires doivent répondre, sous réserve des contraintes extérieures et de la disponibilité des ressources nécessaires, de l'obtention de résultats précis, attendus d'eux après que la responsabilité leur en a été confiée sans ambiguïté et selon des modalités transparentes. Il s'agit d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats fixés par les mandats, de rendre compte avec objectivité et exactitude des résultats de l'action, de gérer des fonds et de se conduire à tous égards conformément aux règles, règlements et normes, et cela suppose aussi l'existence d'un système de récompenses et de sanctions bien défini.

Soumis en application de la résolution 63/276 de l'Assemblée générale, dans laquelle les États Membres ont prié le Secrétaire général de présenter un rapport détaillé portant sur 11 questions précises relatives au principe de responsabilité, le présent rapport propose une définition du terme, suivie de huit recommandations concernant le renforcement de l'application de ce principe au Secrétariat de l'ONU, présentées chacune dans sa section et récapitulées à la fin du document. L'annexe I est une description du système d'application du principe de responsabilité actuellement en vigueur au Secrétariat. L'annexe II est un projet de plan détaillé définissant les étapes à parcourir pour mettre en place le système de gestion des risques de l'Organisation et le dispositif de contrôle interne. L'annexe III indique quelles mesures la direction a prises pour corriger les défaillances constatées dans la gestion du programme « pétrole contre nourriture » sur les plans de la surveillance interne, des inspections et de l'application du principe de responsabilité.



Le Secrétaire général demande à l'Assemblée générale d'approuver les composantes présentées ci-après du dispositif d'application du principe de responsabilité du Secrétariat, ainsi que les mesures de responsabilisation qui doivent accompagner sa mise en œuvre.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Éléments demandés au paragraphe 9 de la résolution 63/276 de l'Assemblée générale	6
A. Définition du principe de responsabilité, rôles et attributions	6
B. Information sur l'exécution des programmes	9
C. Application des recommandations des organes de contrôle	10
D. Responsabilité individuelle et responsabilité institutionnelle	13
E. Sélection et nomination des hauts fonctionnaires	14
F. Réforme du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires	15
G. Délégation de pouvoir	17
H. Mise en œuvre du cadre de gestion axée sur les résultats	18
I. Système d'information de gestion axée sur les résultats	24
J. Gestion des risques de l'organisation et dispositif de contrôle interne	25
K. Façon dont le mécanisme actuel d'application du principe de responsabilité et celui qui est proposé auraient permis de se défendre contre les défaillances de la gestion du programme « pétrole contre nourriture »	27
III. Conclusions	28
IV. Recommandations	29
Annexes	
I. Composantes du système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat	31
II. Dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne	57
III. Déficiences constatées dans l'exécution du programme « pétrole contre nourriture » et renforcement du dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat	69

I. Introduction

1. Soumis à l'Assemblée générale comme suite à sa résolution 63/276, le présent rapport traite directement des questions énoncées au paragraphe 9 de cette résolution, qui sont énumérées ci-dessous et qui, pour faciliter l'exploitation du document, en forment l'ossature :

- a) Définition du principe de responsabilité, rôles et attributions;
- b) Information sur l'exécution des programmes;
- c) Application des recommandations des organes de contrôle;
- d) Responsabilité individuelle et responsabilité institutionnelle;
- e) Sélection et nomination des hauts fonctionnaires;
- f) Réforme du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires;
- g) Délégation de pouvoir;
- h) Mise en œuvre du cadre de gestion axée sur les résultats;
- i) Système d'information de gestion axée sur les résultats;
- j) Gestion des risques de l'organisation et dispositif de contrôle interne;
- k) Façon dont le mécanisme actuel d'application du principe de responsabilité et celui qui est proposé auraient permis de se défendre contre les défaillances de la gestion du programme « pétrole contre nourriture ».

2. Au cours des quatre dernières années, le Secrétariat a présenté trois rapports sur l'application du principe de responsabilité¹, où il examinait la question de la gouvernance et des mécanismes de contrôle de l'Organisation et étudiait sur un plan général le dispositif d'application du principe de responsabilité en son sein. Je crois comme les États Membres que ce principe est un des éléments fondamentaux sur lesquels reposent l'efficacité et l'efficience de la gestion, et qu'il faut que ce soit un des soucis des échelons les plus élevés de la hiérarchie. Je tiens à répéter que je suis absolument résolu à renforcer les capacités de l'Organisation sur ce plan. Je note d'ailleurs que d'importants progrès ont été accomplis sur ce front ces dernières années : la création du Bureau de la déontologie, au Secrétariat; la promulgation d'une politique efficace de protection des personnes qui dénoncent des irrégularités; la mise en application d'un rigoureux dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires; la mise en place d'un nouveau système de justice interne et le renforcement des organes de contrôle indépendants, notamment la création du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. D'autre part, le Secrétariat s'efforce constamment d'assumer une plus grande responsabilité sur le plan de la production de résultats, tant collectivement qu'au niveau de chaque

¹ Rapport du Secrétaire général intitulé « Mesures de responsabilisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (A/60/312); rapport du Secrétaire général intitulé « Examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'ONU et dans ses fonds, programmes et institutions spécialisées » (A/60/883 et Add.1 et 2 et Add.1/Corr.1); et rapport du Secrétaire général intitulé « Dispositif de responsabilisation, cadre de référence de la gestion globale des risques et du contrôle interne, et cadre de gestion axée sur les résultats » (A/62/701 et Corr.1 et Add.1).

fonctionnaire, par exemple en publiant les contrats de mission des hauts fonctionnaires et le bilan annuel de leur action quant à la réalisation des objectifs qui y sont fixés, ainsi que, sur l'intranet du Secrétariat, le rapport intermédiaire sur l'exécution du programme pour la première année de l'exercice biennal 2008-2009.

3. Il reste néanmoins beaucoup à faire. Aux termes de la résolution 63/276 de l'Assemblée générale, je dois présenter des mesures à prendre bien définies et faire des propositions concrètes sur une série de problèmes. À chaque fois que c'est possible, je formule ainsi dans le présent rapport des recommandations, en donnant des renseignements sur les plus significatives des décisions prises au niveau des stratégies ou des politiques, depuis mon rapport précédent (A/62/701 et Corr.1), sur les questions qui sont de mon ressort.

4. Dans certains cas, cependant, je pense qu'il importe de prendre un peu de recul et d'examiner ce qui existe, à la fois dans son état actuel et dans ce qui serait état idéal, pour mieux comprendre sur quoi repose l'application du principe de responsabilité de l'Organisation. Les documents où sont présentés les plans et leur exécution, en particulier le cadre stratégique, le budget-programme, les budgets et rapports sur l'exécution des budgets des opérations de maintien de la paix, sont indispensables pour la bonne application du principe de responsabilité. Il nous faut avoir une idée claire, et tous la même, des objectifs que les États Membres ont fixés à l'Organisation et de ce qu'ils attendent d'elle comme réalisations, afin d'y adapter les modes de fonctionnement du Secrétariat, ce qu'il produit et les services qu'il assure. Si nous n'avons pas les documents relatifs au programme, au plan et au budget pour nous guider, les autres améliorations qui pourront être apportées en aval risquent de décevoir.

5. Dans le présent rapport, je trace un tableau des lacunes du système actuel et je propose des moyens de les combler. À titre de référence et pour qu'on voie bien le contexte, je passe en revue, à l'annexe I, le système actuel d'application du principe de responsabilité. À l'annexe II, on trouvera un plan détaillé définissant les étapes à parcourir pour mettre en place le système de gestion des risques de l'Organisation et le dispositif de contrôle interne que je propose. L'annexe III passe en revue les décisions prises par le Secrétariat pour renforcer ses mécanismes d'application du principe de responsabilité, face aux défaillances constatées par la Commission d'enquête indépendante dans la gestion du programme « pétrole contre nourriture » sur les plans du contrôle interne, des inspections et du principe de responsabilité.

6. La tâche qui nous attend est impressionnante : le renforcement du système d'application du principe de responsabilité dans une organisation aussi complexe que l'ONU est un travail redoutable et sans relâche. Il n'y a pas de ligne d'arrivée connue d'avance, et le parcours à suivre pour y parvenir n'est pas fixé une fois pour toutes, les objectifs et les normes ayant des chances d'évoluer au fil du temps, à l'intérieur d'un système qui lui-même ne cesse de se transformer pour faire face à l'accroissement des besoins de l'Organisation. Toutes les parties concernées doivent collaborer à la définition des composantes de notre système commun de responsabilité et au recensement des domaines où il y a des progrès à faire, en s'engageant à participer à un processus continu d'amélioration.

7. Dans le cadre des consultations que j'ai lancées en vue de l'établissement du présent rapport, le Secrétariat a tenu, en l'espace de trois mois, pour débattre de son contenu, plus de 15 réunions informelles, auxquelles ont participé les États

Membres, certains de ses hauts fonctionnaires et des représentants d'autres organismes des Nations Unies. On retrouve dans le rapport l'essentiel des idées avancées au cours de nos échanges qui avaient trait à la question de la responsabilité effective. J'espère sincèrement qu'il nous aidera à avancer, dans notre concertation permanente, sur la voie d'une ONU fonctionnant de façon plus conforme au principe de responsabilité.

II. Éléments demandés au paragraphe 9 de la résolution 63/276 de l'Assemblée générale

A. Définition du principe de responsabilité, rôles et attributions

8. Les principes fondamentaux sur lesquels repose l'application du principe de responsabilité à l'ONU sont énoncés dans la Charte des Nations Unies, où sont définis les buts et principes des Nations Unies ainsi que les principaux organes, leur rôle et leurs attributions.

9. La Charte confère aux États Membres le droit de confier des mandats au Secrétariat, dans les résolutions et décisions des organes principaux de l'Organisation. D'autre part, elle pose que le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation (Article 97) et que c'est lui qui est chargé d'exécuter les mandats promulgués par les principaux organes de l'ONU (Article 98). Le Secrétaire général doit donc répondre aux États Membres de la mise en œuvre des mandats.

10. Comme suite à la résolution 63/276 et après avoir étudié les définitions du principe de responsabilité retenues par les autres entités du système des Nations Unies², je propose la définition suivante :

Le principe de responsabilité est le principe selon lequel l'Organisation et ses fonctionnaires doivent répondre, sous réserve des contraintes extérieures et de la disponibilité des ressources nécessaires, de l'obtention de résultats précis, attendus d'eux après que la responsabilité leur en a été confiée sans ambiguïté et selon des modalités transparentes. Il s'agit d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats fixés par les mandats, de rendre compte avec objectivité et exactitude des résultats de l'action, de gérer des fonds et de se

² Les définitions retenues par les divers organismes sont les suivantes : Programme des Nations Unies pour le développement (définition empruntée à l'Organisation de coopération et de développement économiques) : « L'obligation de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites et de rendre compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions et aux plans »; Fonds des Nations Unies pour la population : « Rendre compte correspond à l'exigence que les organismes de service public et les personnes qui les composent rendent compte et répondent de leurs décisions et de leurs actes, en ce qui concerne, y compris leur gestion des fonds publics qui leur sont confiés, leur loyauté et tous les aspects de leur performance, conformément aux règles et normes établies, la communication transparente et fiable des résultats obtenus par rapport aux fonctions remplies et aux objectifs fixés »; Fonds des Nations Unies pour l'enfance : « Redevabilité : par redevabilité, on entend l'obligation de démontrer que les activités ont été exécutées selon les règles et normes prescrites et qu'il a été rendu compte de façon exacte et fiable des résultats obtenus ».

conformer à tous égards aux règles, règlements et normes, et cela suppose aussi l'existence d'un système de récompenses et de sanctions bien défini.

11. Appliquée à l'ONU, cette définition impose, me semble-t-il, un certain nombre d'obligations au Secrétariat :

a) Mener ses activités dans le but d'atteindre les objectifs et d'obtenir les résultats définis clairement par les États Membres dans des mandats;

b) Rendre compte objectivement et avec exactitude des résultats obtenus, par rapport aux rôles, plans et activités définis par les mandats;

c) Mener ses activités dans le respect des règles, règlements et procédures de l'Organisation;

d) Veiller à ce que les fonctionnaires se conforment aux normes les plus rigoureuses en matière d'intégrité et de déontologie, comme on peut l'attendre de membres de la fonction publique internationale;

e) Définir clairement et appliquer un système qui récompense les prestations exceptionnelles et sanctionne les mauvais résultats.

12. La concrétisation du principe de responsabilité part de l'accord – ou du contrat, pourrait-on dire – qui lie les États Membres et le Secrétariat et qui prend la forme du cadre stratégique, du budget-programme et des budgets des opérations de maintien de la paix. Les États Membres donnent mandat à l'ONU pour réaliser ce qu'elle souhaite réaliser au cours d'une période donnée grâce aux crédits ouverts. Le Secrétariat, quant à lui, est tenu d'obtenir les résultats prévus, sous réserve qu'il dispose des ressources nécessaires et qu'il n'en soit pas empêché par des facteurs externes indépendants de sa volonté.

13. Les objectifs sont atteints et les résultats sont obtenus grâce, notamment, au travail des fonctionnaires du Secrétariat, qui sont tenus de se conformer aux normes les plus strictes en matière de déontologie. Le Secrétariat doit respecter les règles et règlements et suivre un certain nombre de procédures qui garantissent son bon fonctionnement. Les organes de contrôle interne et externe visent, par leurs évaluations indépendantes et objectives, à permettre d'être sûr que ces mécanismes sont bien adaptés et fonctionnent efficacement.

14. Le dispositif d'application du principe de responsabilité repose sur six éléments :

a) Le Charte des Nations Unies;

b) Le cadre stratégique, le budget-programme et les budgets des opérations de maintien de la paix (le « contrat »);

c) La production de résultats et la performance (y compris le système de récompenses et de sanctions);

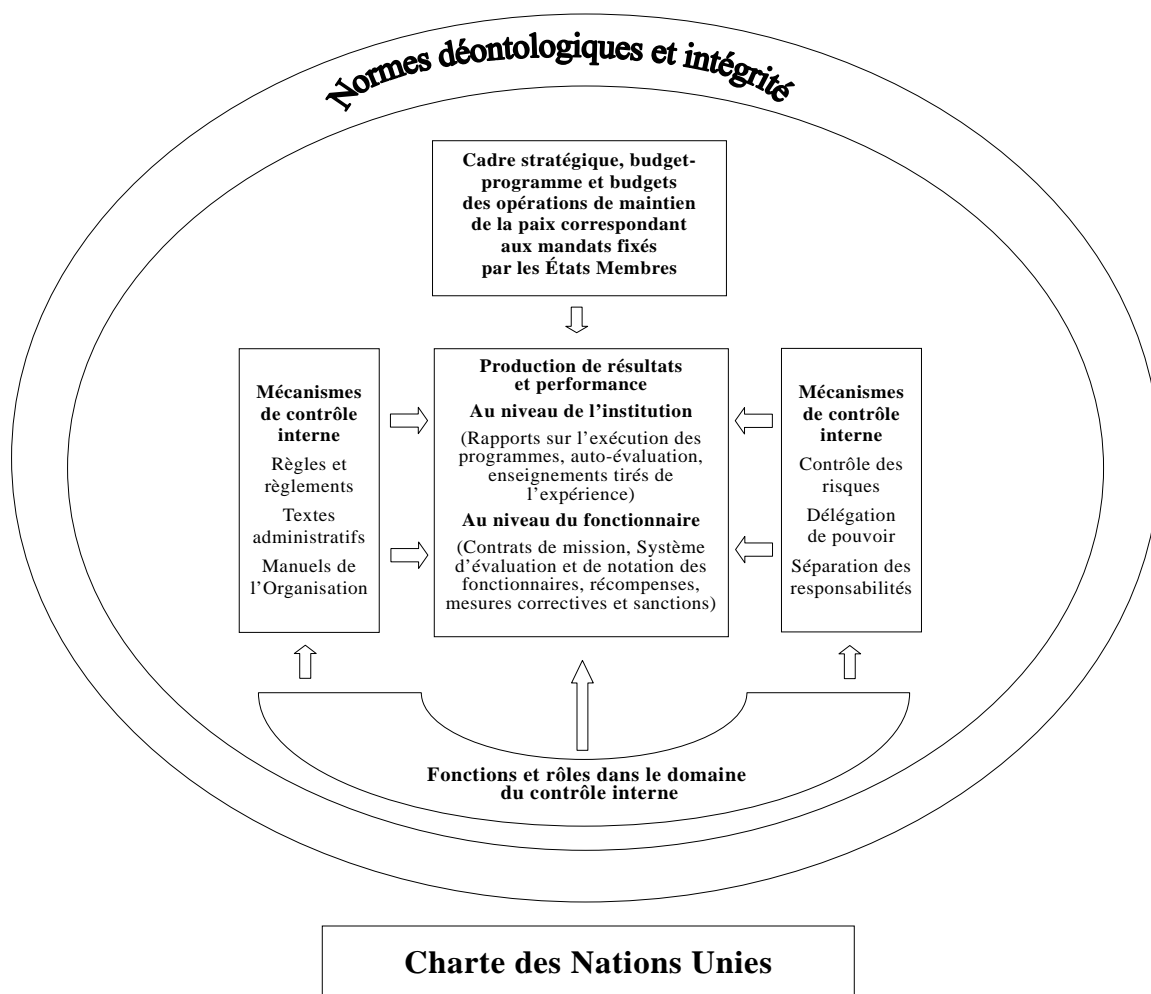
d) Les systèmes et mécanismes de contrôle interne;

e) Les normes de déontologie et d'intégrité;

f) Les rôles et fonctions de contrôle.

15. Les liens entre ces éléments et le système en général d'application du principe de responsabilité du Secrétariat sont illustrés dans le schéma ci-dessous.

Figure
Articulation des mécanismes d'application du principe de responsabilité



16. J'espère sincèrement que les larges consultations que le Secrétariat a tenues pour préparer l'établissement du présent rapport ont permis de dégager une idée commune de ce qui existe actuellement et permettront à l'Organisation d'accepter la définition énoncée ci-dessus comme point de départ de l'action qui sera menée à l'avenir pour renforcer l'application du principe de responsabilité au Secrétariat³.

³ On trouvera à l'annexe I un exposé détaillé des composantes du système actuel d'application du principe de responsabilité.

B. Information sur l'exécution des programmes

17. Le Secrétariat rend compte à l'Assemblée générale, à la fin de chaque exercice biennal (ou de chaque exercice de 12 mois), des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le budget-programme, dans son rapport sur l'exécution du programme ou, dans le cas des départements et bureaux financés au moyen du compte d'appui et des missions de maintien de la paix, dans leur rapport annuel sur l'exécution de leur budget. Dans le rapport sur l'exécution du programme, on voit quels progrès ont été accomplis, programme par programme, vers les objectifs et les réalisations escomptées, et tous les écarts font l'objet d'explications, ainsi que tous les cas où on n'a pas progressé.

18. Au fil des ans, l'Assemblée générale a fait plusieurs recommandations concernant la présentation des rapports sur l'exécution du programme, sur le compte d'appui et sur l'exécution du budget annuel de chaque opération de maintien de la paix. Elle a demandé que l'exécution des programmes soit mieux analysée sur le plan qualitatif et que les rapports soient davantage organisés autour des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès (voir les résolutions 59/275 et 61/235).

19. Pour améliorer la qualité des rapports sur l'exécution des programmes, il faut s'attaquer à trois problèmes systémiques :

- a) La formulation des cadres logiques de budgétisation;
- b) Le moment où le rapport sur l'exécution du programme est publié;
- c) La capacité de faire le lien, au moyen du système actuel d'information de gestion, entre les résultats obtenus et les ressources mises en jeu.

20. Les cadres logiques de budgétisation sont un élément essentiel de la planification des programmes et de la budgétisation, mais ils sont parfois formulés d'une manière qui n'est pas satisfaisante. Il arrive souvent qu'on ne voie pas le lien entre les grands objectifs stratégiques et les priorités de l'Organisation, d'une part, et ceux des unités qui la composent, de l'autre, et aussi que ces objectifs et priorités ne soient pas énoncés clairement ou qu'ils ne soient pas réalisables. Les réalisations escomptées et les indicateurs de succès qui les accompagnent sont parfois formulés en termes d'activité, et les produits ne contribuent pas nécessairement à la réalisation des objectifs fixés. Les indicateurs de succès ne permettent pas toujours de mesurer réellement ce qui a été accompli. La désignation des facteurs externes ne repose pas sur une évaluation sérieuse des risques⁴.

⁴ Certaines de ces lacunes ont été décrites dans des rapports antérieurs du Secrétaire général et des organes de contrôle, par exemple le rapport du Secrétaire général intitulé « Dispositif de responsabilisation, cadre de référence de la gestion globale des risques et du contrôle interne, et cadre de gestion axée sur les résultats » (A/62/701 et Corr.1), celui du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU (A/63/268), dont la conclusion était que « la gestion axée sur les résultats à l'Organisation des Nations Unies avait été une corvée administrative qui n'avait servi quasiment à rien pour ce qui est de la responsabilisation et de la prise de décisions », le rapport d'évaluation du Corps commun d'inspection sur la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix (JIU/REP/2006/1, voir aussi A/60/709 et sa série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2004/5 à 8 et JIU/REP/2006/6, voir A/59/617, 607 et 631, 632 et A/61/805).

21. Présenté à la fin du premier trimestre de l'année qui suit l'exercice biennal, le rapport sur l'exécution du programme perd de son utilité aux fins des décisions budgétaires que les États Membres doivent prendre, puisqu'il n'est reçu qu'après que les décisions concernant l'exercice biennal suivant ont été prises. Je constate que l'analyse que le Secrétariat a présentée aux États Membres à la cinquante-septième session de l'Assemblée générale reste valable, à savoir que « les mécanismes actuels d'établissement de rapports et d'évaluation de l'exécution des programmes n'ont aucune incidence pratique sur les plans ultérieurs et les décisions relatives à l'affectation des ressources » (A/57/387 et Corr.1, par. 164).

22. Enfin, les systèmes actuels de gestion de l'information n'établissent pas de lien entre l'information concernant les résultats et les ressources utilisées au niveau du programme ou du sous-programme. À cause de ce hiatus, les États Membres ont du mal à estimer les dépenses qui ont servi à exécuter des mandats ou à obtenir des résultats précis. Un outil destiné à s'attaquer au problème – un module Gestion axée sur les résultats – fera partie du système Umoja (progiciel de gestion intégrée).

Recommandation

Pour permettre aux États Membres de prendre des décisions concernant les programmes et budgets en ayant une meilleure connaissance de l'exécution des tâches, j'ai établi à titre expérimental un rapport intermédiaire sur l'exécution du programme, qui couvre la première année de l'exercice biennal 2008-2009. Je propose d'ajouter au rapport complet sur l'exécution du programme un rapport intermédiaire établi à la fin de la première année de chaque exercice biennal et exposant le chemin parcouru par le Secrétariat vers l'obtention des résultats attendus.

23. Il convient cependant de noter que l'application de cette recommandation aurait la plus grande efficacité si l'on pouvait d'abord s'attaquer aux lacunes du cadre logique de budgétisation, sur lequel se fonde le rapport sur l'exécution du programme, afin que l'information donnée aide les États Membres à déterminer si l'Organisation atteint ses objectifs.

Recommandation

Je demande aux États Membres de continuer à appuyer l'exécution du projet Umoja (progiciel de gestion intégrée), qui prévoit notamment la mise au point des outils interopérables de gestion de l'information nécessaires pour rendre possible la budgétisation axée sur les résultats et, à terme, la gestion axée sur les résultats.

C. Application des recommandations des organes de contrôle

24. Les organes de contrôle interne tiennent une place importante dans l'action menée pour promouvoir un esprit de respect de la déontologie et prévenir les fautes de gestion. En évaluant en toute indépendance le choix et l'efficacité des systèmes et mécanismes de contrôle interne, ils rendent aux dirigeants un service d'importance cruciale. Je crois fermement qu'appliquer toutes les recommandations des organes de contrôle qui ont été acceptées est une des responsabilités importantes

des dirigeants de l'Organisation. À cet égard, c'est le Comité de gestion qui est chargé de surveiller le respect des obligations⁵.

25. Le Département de la gestion suit la mise en œuvre des recommandations des organes de contrôle interne dans les départements et rend compte au Comité de gestion, tous les trimestres, de son état d'avancement. Les rapports des organes de contrôle sont aussi communiqués au Comité du programme et de la coordination, au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et à l'Assemblée générale. En outre, il y a dans les fascicules du projet de budget une section où sont exposées les mesures prises par les départements pour donner suite aux recommandations. Cela permet aux États Membres de prendre des décisions éclairées en ce qui concerne les réalisations de l'Organisation et la mesure dans laquelle les règles, politiques et procédures sont respectées.

26. L'Organisation a absolument à cœur d'appliquer les recommandations des organes de contrôle interne. Je suis heureux de pouvoir indiquer qu'on commence à constater une tendance à la hausse des taux d'application de ces recommandations. Il convient de noter qu'il existe une procédure officielle selon laquelle la direction doit les accepter ou les rejeter. Un responsable qui refuse une recommandation doit s'en expliquer de manière convaincante. Il arrive que l'organe de contrôle insiste pour que ses recommandations soient appliquées. Lorsque la direction et l'organe de contrôle restent en désaccord, la question est renvoyée pour décision au Comité de gestion. Afin de permettre à celui-ci de trancher en bonne connaissance de cause et de trouver une solution possible, je compte rendre obligatoire une évaluation des risques créés par le refus d'accepter la recommandation, qui serait effectuée dans le cadre du système intégré de contrôle des risques décrit à la section J du présent rapport, où je soulignerai que c'est la direction qui prend le risque que représente la non-application de la recommandation.

27. Vu la très grande importance que les États Membres et moi attachons à l'application rapide des recommandations des organes de contrôle interne, et afin d'améliorer la qualité de la gestion dans ce domaine capital, le Comité de gestion a pris en 2009 l'initiative de resserrer ses rapports avec tous les organes de contrôle et d'entretenir avec eux un dialogue plus fourni. Des « réunions de concertation » ont été tenues avec le Comité des commissaires aux comptes, le Bureau des services de contrôle interne et le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit. Début 2010, le Comité de gestion rencontrera le Corps commun d'inspection.

28. Ces réunions ont marqué la première fois où de hauts fonctionnaires ont engagé le dialogue avec les organes de contrôle et échangé avec eux, dans des conditions propices à la collaboration, leurs points de vue sur les questions d'intérêt commun. Parmi les problèmes abordés, on retiendra la simple quantité des recommandations, les doublons entre les recommandations de différents organes de contrôle et les risques ou lacunes systémiques relevés dans les travaux de ces

⁵ Afin que les recommandations des organes de contrôle soient appliquées sans tarder, le Secrétariat a ajouté à la mission fondamentale du Comité de gestion la responsabilité de veiller « à ce que les conclusions et recommandations du Comité des commissaires aux comptes, du Corps commun d'inspection et du Bureau des services de contrôle interne soient effectivement intégrées aux processus de direction et à ce que les recommandations acceptées soient l'objet de suivi et de mise en exécution en temps opportun » (ST/SGB/2006/14).

organes, qui représentaient autant de sources de préoccupation pour les hauts responsables.

29. La concertation a été bien perçue par les organes de contrôle, qui y ont vu une « nouveauté importante » pour ce qui est de leurs relations avec les hauts responsables et des rapports qu'ils doivent présenter à l'Assemblée générale. On attend notamment de cette première série de réunions de concertation un relevé et une évaluation des risques et lacunes systémiques auxquels l'Organisation doit faire face, et un plan dressé par la direction pour régler ces problèmes.

30. Pour faciliter cette concertation, le Département de la gestion compte procéder à des analyses des risques systémiques en question et chercher à déterminer auxquels on pourrait apporter une solution systémique. À partir de ces analyses, on pourra alors trouver des solutions plus complètes pour régler les problèmes qui se posent dans tout le Secrétariat et corriger les points faibles, et la portée des contrôles sera élargie par rapport à la situation actuelle, où ils sont quelque peu compartimentés, les données étant recueillies au niveau de chaque département.

31. Pour aller plus loin dans ce renforcement du système de contrôle interne, l'Assemblée générale s'est créé, par sa résolution 60/248, un organe subsidiaire, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, chargé de la conseiller et de l'aider à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne. Par sa résolution 61/275, elle a approuvé le mandat du Comité, y compris le fait que celui-ci lui donnerait des avis sur les mesures propres à faire en sorte que la direction se conforme aux recommandations issues des audits et autres opérations de contrôle.

32. En juin 2008, le Président du Comité de gestion a écrit à celui du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit pour l'informer que le Comité de gestion était le mécanisme de haut niveau mis en place sous son autorité pour faire prendre en compte, dans les activités des décideurs, les constatations et recommandations des organes de contrôle. Il s'engageait aussi à ce que le Comité de gestion apporte son appui et sa coopération aux travaux menés par le Comité consultatif indépendant dans son important rôle de conseiller auprès de l'Assemblée générale. En 2010, le Comité de gestion compte publier un bulletin trimestriel adressé au Président du Comité consultatif indépendant afin de l'informer des progrès réalisés dans l'application des recommandations des organes de contrôle.

Recommandations

Vu l'importance de la place que tiennent les organes de contrôle interne de l'ONU dans la promotion d'un esprit de déontologie et d'intégrité et dans la lutte contre les irrégularités de gestion à l'ONU, j'engage les États Membres à continuer d'apporter leur appui aux activités de ces organes.

J'engage également les États Membres à continuer d'apporter leur appui au Comité de gestion, dont les travaux permettent de faire prendre en compte les constatations et recommandations des organes de contrôle dans les activités des décideurs, de faire en sorte que lesdites recommandations soient appliquées et fassent l'objet d'un suivi en temps opportun et d'intensifier la concertation engagée avec les organes de contrôle en 2009.

D. Responsabilité individuelle et responsabilité institutionnelle

33. Le lien fondamental entre la responsabilité institutionnelle et la responsabilité individuelle est établi par l'intermédiaire des plans de travail inclus dans les contrats de mission annuels pour les fonctionnaires de rang supérieur et dans le système d'évaluation et de notation⁶ pour les fonctionnaires de grade inférieur à celui de sous-secrétaire général. L'obligation d'obtenir des résultats conformes aux buts et aux objectifs approuvés par l'Organisation se répercute ainsi à tous les niveaux de la hiérarchie.

34. Ces contrats interconnectés passés entre les fonctionnaires et leurs supérieurs aux différents échelons de la hiérarchie constituent la clef de voûte du dispositif qui permet de demander des comptes au personnel pour l'obtention de résultats déterminés. Un principe fondamental lié à l'obligation de responsabilité veut que chaque cadre ou chaque fonctionnaire ait les moyens voulus à sa disposition et qu'il soit dûment habilité à les utiliser et apte à en contrôler l'usage pour pouvoir obtenir les résultats prescrits. Comme indiqué dans un précédent rapport sur l'application du principe de responsabilité, « l'obligation redditionnelle sera directement proportionnelle aux responsabilités confiées et aux pouvoirs qui auront été délégués » (A/C.5/49/1).

35. Les États Membres se souviendront que j'ai renforcé le système des contrats de mission des hauts fonctionnaires ces dernières années. En 2008, j'ai étendu son application aux sous-secrétaires généraux. Ultérieurement, j'ai fait afficher les bilans de leur action sur l'intranet du Secrétariat pour porter la transparence à un niveau qui est à mon sens inégalé au sein des autres organisations internationales. À compter de 2010, je signerai des contrats avec mes représentants spéciaux et les chefs de mission dans le cadre des opérations hors Siège dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions et le Département des affaires politiques, en application d'une recommandation du Bureau des services de contrôle interne. Ces contrats constitueront un instrument pour évaluer leur performance et pour définir clairement les liens hiérarchiques et les responsabilités.

36. J'estime qu'il est primordial d'assurer une synthèse plus harmonieuse entre les objectifs énoncés dans les contrats de mission des hauts fonctionnaires et les objectifs généraux de l'Organisation. Étant donné qu'il devrait y avoir une corrélation entre les résultats des départements et les services rendus par les hauts fonctionnaires, je me propose d'instituer un mécanisme pour synchroniser l'examen du rapport sur l'exécution du programme et des contrats de mission par le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires. Dans cette optique, j'ai modifié le mandat du Conseil de manière à inclure l'examen du rapport susmentionné parmi ses attributions en vue d'établir un lien entre la performance d'un haut fonctionnaire et celle du département ou du bureau dont il a la charge.

37. Par ailleurs, j'ai demandé au Département de la gestion de rechercher des moyens permettant de rattacher les constatations et décisions des organes du nouveau système d'administration de la justice à l'évaluation du comportement

⁶ La réforme du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires fait l'objet d'une analyse distincte dans la section F du présent rapport.

professionnel des cadres et des autres fonctionnaires. Je compte également exploiter cette information pour cerner les problèmes de gestion structurels qui ont des répercussions sur le bon fonctionnement de l'ensemble de l'Organisation et tenter d'y apporter des solutions. On disposera ainsi d'un mécanisme pour contrôler l'usage que les fonctionnaires font des pouvoirs de décision qui leur sont accordés à tous les niveaux et en tenir compte dans leurs notations et dans les plans d'action des ressources humaines, le cas échéant. Par exemple, si l'on constate que les décisions prises par tel ou tel cadre sont systématiquement fautives ou inadaptées, je prendrai les dispositions voulues pour que l'intéressé rende compte de ses actes.

38. En outre, dans le cadre de la stratégie mondiale d'appui aux missions (voir A/64/633) que l'Assemblée générale doit examiner en 2010, on envisagera des mesures visant à instaurer une culture axée sur le renforcement de l'autonomie et à consolider parallèlement le dispositif d'application du principe de responsabilité pour le personnel hors Siège exerçant des fonctions de gestion et d'administration.

39. L'instruction administrative sur le système d'évaluation et de notation et le guide sur son mode d'emploi qui l'accompagne donnent des précisions sur la procédure d'évaluation individuelle ainsi que sur les dispositions à prendre en cas de résultats médiocres. Ces dispositions prévoient notamment l'établissement d'un plan de mise à niveau et peuvent aller jusqu'au licenciement.

40. À l'heure actuelle, les fonctionnaires dont les services donnent satisfaction sont distingués par l'octroi d'un avancement d'échelon. Toutefois, il existe très peu de mécanismes pour la reconnaissance ou la récompense du mérite. À la suite d'une étude d'ensemble et de larges consultations menées dans l'ensemble du Secrétariat au début de l'année, j'ai approuvé pour le Prix ONU 21 une restructuration qui permettra de rendre hommage aux initiatives remarquables prises par un individu ou par une équipe. La nouvelle structure comprendra deux volets, un programme centralisé et rationalisé pour l'administration du prix et un programme décentralisé de reconnaissance de la valeur professionnelle que les chefs de département ou de service pourront instituer dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Les candidatures pour le Prix ONU 21 de 2010 seront présentées dans trois catégories : a) lutte contre les changements climatiques/initiative « Pour une ONU verte »; b) amélioration des services aux clients; et c) initiatives interdépartementales. Seront privilégiés les apports qui favorisent la réalisation des objectifs de l'ONU, ont un impact considérable et un caractère novateur très marqué et contribuent à enrichir les pratiques exemplaires de l'Organisation.

41. La performance institutionnelle fait l'objet d'un suivi et d'un compte rendu aux États Membres par l'intermédiaire du rapport sur l'exécution du programme (voir sect. B). D'autres questions connexes, notamment celles qui ont trait au cadre stratégique et à la corrélation entre les résultats et l'affectation des ressources, sont abordées dans la section H consacrée à la gestion axée sur les résultats.

E. Sélection et nomination des hauts fonctionnaires

42. Par la résolution 51/226 de l'Assemblée générale, les États Membres m'ont confié le pouvoir discrétionnaire de nommer les fonctionnaires ayant rang de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général, ainsi que les envoyés spéciaux à tous les niveaux. Je me suis astreint à une grande vigilance dans

l'exercice de ce pouvoir afin d'assurer la transparence et d'établir des garanties institutionnelles autour du processus des nominations, tout en protégeant la confidentialité des données relatives aux candidats.

43. Les principales étapes du processus de sélection et de nomination sont les suivantes :

a) Les postes qui doivent devenir prochainement vacants font l'objet d'une surveillance permanente pour enclencher le processus de sélection en temps voulu;

b) Des critères d'évaluation préétablis sont incorporés dans le mandat du jury d'entretien et communiqués aux États Membres lorsqu'ils sont invités à présenter des candidatures;

c) Afin de susciter des candidatures de personnes qualifiées d'origines diverses pour les postes considérés, une notification est adressée aux États Membres par la voie d'une note verbale et un avis est diffusé dans des publications de presse appropriées et sur les sites Web de l'ONU, selon qu'il convient, parallèlement à mes propres activités de prospection;

d) Dans le souci d'assurer un processus de sélection rigoureux, on fait appel, pour l'examen des candidatures et la formulation de conseils, à un jury de hauts fonctionnaires du Secrétariat et/ou des fonds et programmes des Nations Unies qui possèdent les connaissances et l'expérience voulues, ainsi qu'à des experts externes, si on le juge nécessaire;

e) Les candidatures retenues au terme de ce processus, qui doivent comprendre au moins une candidature féminine, me sont communiquées en vue d'une décision finale;

f) J'ai des entretiens personnels avec les candidats qui ont été retenus, s'il y a lieu, avant d'arrêter mon choix;

g) Les organes intergouvernementaux sont consultés comme il se doit pour certains postes.

44. Cette procédure bien définie renforce l'objectivité en prévoyant la présentation d'une liste de candidats soigneusement sélectionnés dans un large éventail de personnalités de haut rang venant aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur de l'Organisation. Elle accroît également la transparence en appelant en temps voulu l'attention des États Membres sur les postes qui doivent devenir prochainement vacants. De plus, elle doit me permettre de choisir les candidats les plus compétents compte dûment tenu des exigences liées à la répartition géographique et à la représentation des deux sexes au sein de l'Organisation.

F. Réforme du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires

45. Le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires vise à corrélérer les programmes approuvés par l'Assemblée générale avec les plans de travail des départements, divisions et sections et, en fin de compte, avec les plans de travail individuels, ce qui en fait un instrument essentiel pour l'application du principe de responsabilité à l'ONU. Ce système définit l'apport et la responsabilité de chacun

pour l'obtention des résultats convenus. Il permet de préciser les objectifs individuels dans le plan de travail établi au début du cycle, de tenir le cap grâce à une concertation permanente et d'évaluer le comportement professionnel à la fin du cycle.

46. Le système d'évaluation et de notation en vigueur à l'Organisation présente un certain nombre de déficiences qui nuisent à son efficacité, notamment :

a) Un manque d'uniformité dans l'interprétation ou l'application de l'échelle de notation;

b) Une corrélation insuffisante avec la formation, l'organisation des carrières et la planification de la relève;

c) Des lacunes chez les cadres et leurs subordonnés dans la connaissance du système de suivi du comportement professionnel;

d) L'application non systématique des procédures d'évaluation et de notation par les cadres et les autres fonctionnaires;

e) Des problèmes techniques pour l'accès à distance au système électronique d'évaluation et de notation.

47. En attendant une révision complète du système de suivi du comportement professionnel, le Département de la gestion prend un certain nombre de mesures à court terme en vue de renforcer le mécanisme d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Dans le cadre du système de gestion des aptitudes, le Bureau de la gestion des ressources humaines dirige la mise au point d'un nouvel outil électronique de suivi du comportement professionnel dont l'inauguration est prévue pour le 1^{er} avril 2010.

48. La question du suivi du comportement professionnel ne se résume pas aux systèmes et aux outils dont on dispose pour l'évaluation des services des fonctionnaires; elle est plus généralement liée à la culture de l'Organisation. J'ai l'intention de favoriser l'avènement d'un nouvel environnement dans lequel les fonctionnaires seront sensibilisés à l'obligation de rendre des comptes sur la qualité de leur travail et la tenue des délais impartis pour l'exécution des tâches et les responsables hiérarchiques sauront qu'ils sont tenus de répondre de l'efficacité avec laquelle ils assurent l'encadrement de leurs subordonnés à cette fin. La formation jouera un rôle essentiel dans la réalisation de ce changement au niveau des mentalités.

49. Une formation obligatoire à la gestion des résultats sera instituée à l'intention de tous les fonctionnaires et en particulier de ceux qui exercent des fonctions de supervision. Les connaissances portant sur différents aspects du suivi du comportement professionnel, notamment la fixation d'objectifs, la communication d'informations en retour et la prise de dispositions adéquates en cas d'insuffisance, sont actuellement renforcées dans le cadre de séances d'apprentissage supplémentaires. Je suis convaincu que ces mesures permettront aux cadres et aux autres fonctionnaires d'acquérir les compétences voulues pour suivre le comportement professionnel ou gérer les résultats de façon plus efficace.

50. En application de la résolution 63/250 de l'Assemblée générale, je présenterai à l'Assemblée, à sa soixante-cinquième session, un rapport distinct sur la réforme du

système d'évaluation et de notation des fonctionnaires. Ce rapport contiendra des propositions établies sur la base des larges consultations qui se poursuivent en ce moment entre toutes les parties prenantes et les questions qui y seront examinées auront trait notamment à la mise en place éventuelle d'un mécanisme de retour d'information tous azimuts ou en va-et vient (360 ou 180 degrés), à la définition d'une stratégie concernant la formation obligatoire des gestionnaires et des cadres au suivi du comportement professionnel, à l'affermissement du rôle du Comité de supervision et du Comité mixte de suivi (voir ST/AI//2002/3) et à la mise au point de formules novatrices pour récompenser, distinguer et motiver les fonctionnaires et renforcer les dispositions permettant de remédier aux insuffisances professionnelles constatées.

G. Délégation de pouvoir

51. Les initiatives que j'ai prises au fil des ans en vue de renforcer l'application du principe de responsabilité étaient fondées sur l'idée qu'il est indispensable de donner à l'encadrement de plus grandes responsabilités et un plus grand pouvoir de décision pour améliorer la gestion des ressources humaines et financières. En ma qualité de Secrétaire général, j'ai demandé à la Vice-Secrétaire générale de superviser différents aspects de l'administration de l'Organisation et d'agir en mon nom à cet égard. Par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint à la gestion, j'ai également délégué des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines et financières et en matière d'achats aux chefs de département, de service ou de mission ainsi qu'aux présidents des tribunaux (voir ST/AI/2004/1 et ST/SGB/151). Les pouvoirs ainsi délégués font l'objet d'une communication adressée à l'intéressé, qui le renseigne sur l'étendue de la délégation, ce qui est attendu de lui dans l'exercice des pouvoirs en question et la manière dont il sera contrôlé. Le Département de la gestion est chargé de surveiller l'exercice des pouvoirs de décision dans les domaines susmentionnés, et c'est à lui d'aider les intéressés à en faire bon usage. Si cela est jugé nécessaire, l'étendue des pouvoirs d'un fonctionnaire peut être réduite ou ses pouvoirs peuvent lui être retirés. Les délégués ont la responsabilité de veiller à la pleine application des règles et règlements pertinents de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que des instructions administratives y relatives, par exemple comme il est spécifié dans l'instruction administrative ST/AI/2004/1 pour les délégations de pouvoirs en matière financière. La délégation de pouvoir est accordée à titre personnel et le délégué est directement responsable devant le sous-secrétaire général compétent pour chaque domaine d'activité auquel elle se rapporte, devant le Secrétaire général adjoint à la gestion, et en dernier ressort, devant moi.

52. Les difficultés que pose le contrôle des délégations de pouvoirs accordées dans divers domaines se sont accrues parallèlement à l'augmentation du nombre des opérations et des missions hors Siège gérées par le Secrétariat au fil des ans. Elles sont causées par des systèmes informatiques inadaptés qui ne sont pas de nature à faciliter ou à optimiser la gestion des pouvoirs délégués. Cette situation a entraîné des complications administratives supplémentaires dans le système des délégations de pouvoirs et, en ce moment, on s'emploie activement à rationaliser les dispositions en vigueur et à renforcer l'application du principe de responsabilité. J'ai l'intention de clarifier les responsabilités de tous les intervenants et de

simplifier les procédures dans l'optique d'une gestion rationnelle et efficace des délégations de pouvoirs en m'inspirant des recommandations que les organes de contrôle ont faites à ce sujet⁷. Ces recommandations portent notamment sur l'établissement d'une chaîne hiérarchique transparente, l'adoption de dispositions efficaces pour encadrer les délégations de pouvoirs, la mise en place de systèmes d'appui performants, la centralisation de toutes les données relatives aux délégations et l'évaluation continue des résultats.

53. En outre, j'ai demandé au Département de la gestion de diriger une initiative interdépartementale pour examiner et mettre à jour les autres types de délégation de pouvoir qui existent au sein du Secrétariat (délégations organiques, délégations institutionnelles et délégations par désignation) en vue de préciser les responsabilités correspondantes et d'assurer une plus grande efficacité dans la gestion de ces délégations.

H. Mise en œuvre du cadre de gestion axée sur les résultats

54. La notion de gestion axée sur les résultats a été initialement introduite au Secrétariat par le Corps commun d'inspection qui a fait entrer dans le cadre de sa définition non seulement la planification, la programmation, la budgétisation et l'évaluation, mais aussi d'autres éléments comme la délégation de pouvoir, la responsabilisation, le suivi du comportement professionnel et les contrats. Le Corps commun a établi une série de rapports consacrés à la gestion axée sur les résultats⁸ qui ont été soumis au Comité du programme et de la coordination à sa quarante-cinquième session. Les conclusions et recommandations adoptées par le Comité à cette session ont été approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 60/257. Il convient de rappeler également qu'au paragraphe 3 de sa résolution 63/276, l'Assemblée a fait siennes les conclusions et recommandations énoncées dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et qu'au paragraphe 38 de son rapport (voir A/63/457), le Comité consultatif lui a recommandé d'approuver ma proposition [voir A/62/701 et Corr.1, par. 104 b)] concernant le cadre de gestion axée sur les résultats ainsi que les cinq principes sur lesquels il repose, l'objet étant de faire en sorte que le Secrétariat privilégie davantage les résultats et, à cet effet, intègre et consolide le cycle de planification stratégique, de budgétisation, de contrôle de l'exécution et d'évaluation.

55. Le Corps commun d'inspection a défini la gestion axée sur les résultats comme « un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité (c'est-à-dire d'obtenir des résultats) »⁹. Selon la définition du Bureau des services de contrôle interne (A/63/268, par. 1), la gestion axée sur les résultats est « une stratégie de gestion qui permet au Secrétariat de s'assurer que ses procédures, produits et services concourent à la réalisation de tâches et d'objectifs clairement définis et à la

⁷ Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit de la délégation de pouvoir (AH2007/510/1) et rapport du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2004/7, voir A/59/631).

⁸ JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 et JIU/REP/2004/8 (voir A/59/617, A/59/607, A/59/631 et A/59/632).

⁹ JIU/REP/2004/6, encadré 1 (voir A/59/607).

satisfaction des attentes connexes. Elle est centrée sur l'obtention de résultats et l'amélioration des prestations, sur la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans les décisions de gestion et sur le suivi de l'exécution des tâches et l'établissement de rapports à ce sujet ». À partir de ces deux définitions, on peut dégager des principes clefs pour la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : la formulation d'objectifs et le choix d'indicateurs pour mesurer les progrès accomplis vers ces objectifs, la collecte et l'analyse de données sur les résultats pour contrôler l'exécution des tâches et la prise en compte des évaluations et des enseignements tirés de l'expérience dans les décisions de gestion. L'Assemblée générale a approuvé les principes inclus dans le cadre de gestion axée sur les résultats que j'ai proposé pour ancrer dans l'ensemble des services du Secrétariat l'application de ce mode de gestion, celui-ci étant entendu comme étant une approche générale qui repose sur l'exploitation des données relatives aux résultats, pour faciliter la prise de décisions en matière de planification, de ressources humaines et de budgétisation, ainsi que pour mesurer la performance et tirer les enseignements de l'expérience (A/62/701 et Corr.1, par. 65).

56. La gestion axée sur les résultats repose sur une série d'éléments agencés en cascade qui « postulent l'existence d'une articulation logique ou d'une chaîne de rapports de causalité entre les moyens, les produits et les réalisations » (A/63/268, par. 3). Or, cette chaîne est tout bonnement rompue en plusieurs endroits au Secrétariat. Il est de ce fait impossible de promouvoir les principes directeurs de la gestion axée sur les résultats de manière cohérente et globale, ce qui entraîne simultanément des répercussions négatives pour le dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat.

57. Le cadre de gestion axée sur les résultats comprend quatre rouages cruciaux qui sont déficients et demandent à être renforcés pour faire progresser l'application de ce mode de gestion au Secrétariat.

58. Il s'agit tout d'abord du premier volet du cadre stratégique, qui définit les objectifs de l'Organisation. Au cours de l'exercice biennal 2006-2007, les États Membres ont décidé de ne prendre aucune décision sur ce volet et de me prier d'établir et de proposer un plan-cadre fixant les objectifs à long terme de l'Organisation, en se fondant sur un ensemble de priorités définies par eux, en tenant compte des décisions prises lors des conférences et sommets intergouvernementaux et des apports des directeurs de programme compétents, et en employant des termes et expressions convenus au niveau intergouvernemental. Ils n'ont approuvé que le deuxième volet du cadre stratégique, le plan-programme biennal. La même situation s'est reproduite au cours de l'exercice biennal 2008-2009. En conséquence, il a fallu établir le budget-programme en l'absence d'objectifs clairement définis alors que, en vertu du contrat entre les États Membres et le Secrétariat, les organes délibérants auraient dû donner des directives au Secrétariat à cet égard. Pour l'exercice biennal 2010-2011, le Comité du programme et de la coordination, à sa quarante-huitième session, a recommandé à l'Assemblée générale d'examiner plus avant le plan-cadre (premier volet) du projet de cadre stratégique pour la période 2010-2011, afin de faire en sorte qu'il rende fidèlement compte des objectifs à long terme de l'Organisation, compte tenu de tous les mandats approuvés par les États Membres. Il m'a également demandé de présenter à l'avenir les plans-cadres (premier volet) des projets de cadre stratégique en suivant exactement les directives données par l'Assemblée générale dans ses résolutions

59/275, 61/235 et 62/224 ainsi que les résolutions qu'elle aurait adoptées sur la question par la suite, de façon à rendre correctement compte des objectifs à long terme de l'Organisation, compte tenu de tous les mandats approuvés par les États Membres. Dans sa résolution 63/247, l'Assemblée a fait siennes les conclusions et recommandations du Comité sur le projet de plan-programme biennal pour la période 2010-2011 et approuvé les priorités qui étaient indiquées dans le plan-cadre pour cette période. J'invite les États Membres à continuer de manifester une propension à dégager un consensus qui permet d'adopter le cadre stratégique dans son ensemble pour les cycles budgétaires futurs.

59. Les cadres logiques de budgétisation axée sur les résultats qui sont établis pour chaque sous-programme constituent un deuxième rouage crucial. Ils figurent dans le deuxième volet du cadre stratégique – le plan-programme biennal – et sont également incorporés dans le budget-programme. Ces cadres logiques présentent les défauts suivants :

a) Il arrive qu'on ne voie pas le lien entre les grands objectifs et les priorités qui sont fixés au sommet de l'Organisation et ceux qui sont établis aux échelons inférieurs, et aussi que ces objectifs et priorités ne soient pas énoncés clairement ou qu'ils ne soient pas réalisables;

b) Les réalisations escomptées et les indicateurs de succès qui les accompagnent sont parfois formulés en termes d'activité et de produits et ne contribuent pas nécessairement à la réalisation des objectifs fixés;

c) Le lien entre la mesure des résultats et les indicateurs de succès correspondants n'est pas toujours bien établi;

d) La désignation des facteurs externes ne repose pas sur une évaluation des risques sérieuse¹⁰.

60. Les cadres logiques, tels qu'ils sont actuellement formulés, ne permettent pas d'optimiser l'application du principe de responsabilité au Secrétariat, pour plusieurs raisons :

a) De par leur nature, les activités du Secrétariat font intervenir de multiples acteurs et des facteurs exogènes qui exercent une influence déterminante sur la réalisation d'un grand nombre de produits et de résultats escomptés. Il faudrait s'attacher davantage à bien mettre en évidence la contribution spécifique et irremplaçable que le Secrétariat apporte à la réalisation des produits. S'il est vrai que cela pose un problème dans n'importe quelle méthode de gestion axée sur les résultats, on pourrait corriger dans une certaine mesure les lacunes constatées à cet égard en améliorant la formulation des cadres logiques;

¹⁰ Certains de ces défauts ont été signalés dans des rapports antérieurs des organes de contrôle, notamment le rapport du Bureau des services de contrôle interne relatif à l'examen de la gestion axée sur les résultats à l'Organisation des Nations Unies dans lequel il a conclu que « la gestion axée sur les résultats à l'ONU avait été une corvée administrative qui n'avait servi quasiment à rien pour ce qui est de la responsabilisation et de la prise de décisions (A/63/268), le rapport du Corps commun d'inspection relatif à l'évaluation de la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix » (JIU/REP/2006/1; voir A/60/709) et la série de rapports du Corps commun mentionnée plus haut dans la note 4.

b) Il n'y a pas de lien logique entre, d'une part, les résultats et les réalisations prévus et, d'autre part, les activités et les produits indiqués dans les rapports sur l'exécution des programmes. De ce fait, il n'est guère possible de donner une idée des effets que les contributions apportées par le biais de ces activités et de ces produits sont censées engendrer au niveau des objectifs et des réalisations escomptées et d'établir un compte rendu utile sur les résultats effectivement obtenus;

c) Les indicateurs de succès ne sont pas toujours suffisamment précis pour que l'on sache si les objectifs ont été atteints ou dans quelle mesure ils l'ont été.

61. Troisième rouage crucial pour un système efficace de gestion axée sur les résultats et d'application du principe de responsabilité : le lien entre les résultats et l'affectation des ressources, question qui a été soulevée par les organes de contrôle dans certains des documents mentionnés ailleurs dans le présent rapport. Les ressources étant affectées au niveau des sous-programmes, un effort sera fait à l'occasion de la mise en service d'Umoja pour améliorer la relation entre les éléments inclus dans les programmes et sous-programmes et les aspects liés au financement de ces derniers, et pour affiner la ventilation des ressources en l'appliquant au niveau des résultats escomptés (voir également par. 69 ci-dessous).

62. Le quatrième et dernier rouage essentiel est la capacité du Secrétariat à procéder à des auto-évaluations et à prendre activement en compte les enseignements tirés de l'expérience dans le processus de programmation et de planification de l'Organisation. Après l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats au Secrétariat, on pensait que les auto-évaluations deviendraient un instrument puissant qui servirait à déterminer l'intérêt, l'efficacité, la productivité et l'effet des programmes mis en œuvre¹¹. Parallèlement aux évaluations indépendantes menées par le Bureau des services de contrôle interne et le Corps commun d'inspection, les États Membres ont, dans la résolution 63/247 de l'Assemblée générale, engagé les directeurs de programmes à s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en matière d'auto-évaluation et demandé plus de précisions sur le résultat des activités de contrôle et d'évaluation menées aux niveaux des départements et des dirigeants, en tenant compte en particulier de la manière dont les enseignements tirés de l'expérience étaient partagés et mis en pratique dans les activités de planification. Or, les moyens affectés à cette importante tâche ont été très limités jusqu'à présent et on montre peu d'empressement à les augmenter. Dans une évaluation portant sur l'apprentissage (E/AC.51/2009/5), le Bureau des services de contrôle interne a conclu que le Secrétariat était généralement déficient dans ce domaine et recensé plusieurs facteurs qui faisaient obstacle à une acquisition efficace d'enseignements tirés de l'expérience. Je suis néanmoins satisfait de constater que l'Assemblée a réaffirmé qu'il importait de renforcer l'évaluation dans le système des Nations Unies (voir résolution 63/311) et m'a prié de lui proposer à sa soixante-quatrième session les modalités à suivre en vue de la mise en place d'un mécanisme indépendant d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et des résultats à l'échelle du système, compte tenu des fonctions d'évaluation propres à chaque organisme du système des

¹¹ Le Corps commun d'inspection a fait observer que « l'autoévaluation devrait donc constituer l'élément essentiel d'un véritable système d'évaluation en vue d'analyser rapidement les résultats des projets et programmes » (JIU/REP/2004/6, par. 68; voir A/59/607).

Nations Unies, au Corps commun d'inspection et au Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. J'ai l'intention de mettre à profit les débats internes que le présent rapport suscitera pour aborder la question de l'auto-évaluation et proposer des mesures globales destinées à corriger les défauts des systèmes d'auto-évaluation dans certains secteurs du Secrétariat en m'appuyant, entre autres, sur les importants progrès qui ont été accomplis dans ce domaine par le Département des opérations de maintien de la paix¹².

63. Je suis fermement convaincu que la réalisation de progrès substantiels dans la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats au Secrétariat dépendra pour beaucoup de la solidité des quatre maillons cruciaux de la chaîne des rapports de causalité que j'ai exposés plus haut et j'engage les États Membres à réfléchir sur la façon dont on pourrait procéder pour aborder ces questions de façon globale.

64. Avec l'appui technique et les conseils du Département de la gestion, les départements et bureaux du Secrétariat font des efforts concertés en vue d'améliorer la qualité des documents qu'ils établissent dans le cadre de la gestion axée sur les résultats. Pour progresser davantage dans cette voie, il est nécessaire de créer une structure spécialisée qui permettrait de promouvoir une interprétation commune des principes inhérents à ce mode de gestion et de favoriser un état d'esprit privilégiant les résultats. Dans sa résolution 64/243, l'Assemblée générale a insisté sur le fait que « l'amélioration de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats fait progresser, au Secrétariat, aussi bien la qualité de la gestion que la responsabilisation des décideurs », et elle m'a engagé à poursuivre mon action sur ce plan et prié d'améliorer encore le cadre de budgétisation axée sur les résultats. L'Assemblée a également insisté sur « l'importance qu'il faut attacher à la formation si l'on veut tirer le meilleur parti de la budgétisation axée sur les résultats ». Étant donné que les États Membres et les organes de contrôle compétents ont jugé que l'Organisation ne s'était toujours pas entièrement impliquée dans l'obtention de résultats, je considère qu'il n'est plus possible de continuer à aborder la question de l'application de la gestion axée sur les résultats à l'Organisation et à ses diverses activités au coup par coup, en ordre dispersé et sans coordination si l'on veut faire de cette dernière une institution totalement centrée sur les résultats. L'absence d'une structure spécialisée au cours des années passées a ralenti le processus de transformation du style de gestion. En conséquence, je propose de créer un groupe de suivi des résultats au Département de la gestion pour fournir une assistance et un appui à tous les cadres du Secrétariat. Ses tâches seraient les suivantes :

a) Gérer, superviser et appuyer l'application du système de gestion axée sur les résultats au sein de l'Organisation des Nations Unies, y compris pour les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales;

¹² Le Département a créé, au sein de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, le Groupe de l'évaluation qui fournit des services au Département des opérations de maintien de la paix, au Département de l'appui aux missions et aux missions elles-mêmes. Le Groupe effectue des évaluations sur les programmes des missions, des évaluations transversales sur certaines composantes communes à plusieurs missions et des évaluations à l'improviste. Les principales conclusions de ces évaluations sont incorporées dans les politiques, les pratiques optimales et les activités de formation qui contribuent au renforcement institutionnel des deux départements susmentionnés.

b) Appuyer la préparation des cadres logiques pour les programmes du Secrétariat, y compris ceux qui concernent les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, afin de faire en sorte que l'accent soit dûment mis sur les résultats escomptés et que les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs soient étroitement corrélés;

c) Examiner la composante suivi du cycle de planification, y compris la présentation et la teneur du rapport sur l'exécution du programme;

d) Coordonner le contrôle interne régulier de l'exécution du programme et en rendre compte;

e) Appuyer et encadrer les auto-évaluations effectuées pour les programmes du Secrétariat et l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience;

f) Mettre à jour et renforcer les procédures et directives à appliquer pour la gestion axée sur les résultats (normes et méthodes);

g) Établir et gérer une banque d'indicateurs;

h) Revoir la manière dont les produits sont formulés et uniformisés et apporter les modifications voulues;

i) Épauler un réseau de praticiens de la gestion et de la budgétisation axées sur les résultats à l'échelle du Secrétariat et établir un mécanisme permanent pour l'échange régulier de produits d'information;

j) Assurer une formation et fournir des conseils sur les principes fondamentaux de la gestion axée sur les résultats, l'établissement des cadres stratégiques et des cadres logiques de budgétisation, le suivi de l'exécution des programmes, l'auto-évaluation et l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience;

k) Revoir le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8), les mettre à jour et les modifier, selon qu'il convient;

l) Établir des liens entre les mécanismes et instruments de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation des programmes du Secrétariat, y compris ceux qui concernent les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, afin d'assurer l'application effective de la gestion axée sur les résultats à l'Organisation;

m) Gérer et améliorer le Système intégré de suivi (SIS).

65. Je veillerai également à ce que la révision du règlement et des règles visés ci-dessus, qui fait partie des tâches confiées au Groupe de suivi des résultats, soit exhaustive et à ce qu'elle ait pour objectif de renforcer la gestion et l'application du principe de responsabilité au Secrétariat en permettant la pleine mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

Recommandations

Je propose la création d'un Groupe de suivi des résultats au sein du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Département de la gestion comme il a été précisé aux paragraphes 64 et 65 ci-dessus, afin d'assurer un appui pour l'application effective de la méthode de gestion axée sur les résultats dans l'ensemble du Secrétariat. Les prévisions de dépenses relatives à cette unité administrative seront présentées en temps utile, s'il y a lieu.

I. Système d'information de gestion axée sur les résultats

66. Une des principales caractéristiques d'un système de budgétisation axée sur les résultats efficace est qu'il permet d'établir un lien entre les objectifs, les résultats et les ressources. Je constate avec regret que cette fonction n'existe pas dans les principaux systèmes d'information actuellement utilisés tout au long du cycle de planification, de programmation, de suivi et d'évaluation de l'Organisation, à savoir le SIS et le Système intégré de gestion (SIG).

67. Le SIS est un système fondé sur le Web utilisé lors de la préparation du cadre stratégique et du budget-programme pour recueillir des données sur le contenu des programmes. Il est également utilisé pour contrôler l'exécution du programme de travail, organiser et stocker les données sur la performance, et établir le rapport sur l'exécution du programme. Le SIS n'a cependant pas été conçu dans cet objectif; il a été mis au point par le Département des affaires économiques et sociales dans le but beaucoup plus modeste d'aider les cadres dirigeants à suivre l'exécution des programmes et à rendre compte des résultats obtenus conformément aux prescriptions de l'Assemblée générale.

68. Le SIG est le principal système électronique de gestion des ressources humaines et financières utilisé au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il est au cœur de nombreux processus d'exécution des tâches administratives concernant le personnel, les finances, la paie, les achats, les voyages et les fonctions administratives connexes. Il ne contient pas de données sur les programmes et n'est pas relié au SIS. Cette lacune de taille dans le système de gestion de l'information de l'Organisation explique pourquoi le Secrétariat se débat pour répondre aux États Membres qui s'enquerraient des dépenses à prévoir pour la réalisation d'un objectif de programme donné.

69. Il faut absolument remédier à cette situation en adoptant un système de gestion de l'information fiable à l'appui de la budgétisation axée sur les résultats et, au bout du compte, de la gestion axée sur les résultats. Ce système devrait mettre les ressources en concordance avec les objectifs et les résultats. Un système de gestion efficace établissant un lien entre les ressources et les objectifs permettrait également d'évaluer l'exécution du programme en fonction des ressources allouées. Il serait ainsi plus facile de mesurer l'incidence de tout changement dans l'allocation des ressources sur l'exécution du programme.

70. Dans le cadre du projet Umoja, j'ai proposé un système de gestion intégré qui fournira un outil efficace pour transférer et partager les données entre les fonctions administratives diverses et variées de l'Organisation. Comme je l'ai indiqué dans

l'étude de viabilité d'Umoja (voir A/64/380), je compte que ce gisement de données centralisé permettra notamment d'améliorer la transparence et les délais d'établissement des rapports adressés aux États Membres et aux responsables de la gestion sur les questions relatives aux dépenses, aux engagements et aux résultats, entre autres avantages qualitatifs.

Recommandation

Je demande aux États Membres de continuer d'appuyer la mise en œuvre du projet Umoja, progiciel de gestion intégré qui permettra de mettre les ressources en correspondance avec les objectifs et d'évaluer l'exécution d'un programme en fonction des ressources allouées.

J. Gestion des risques de l'organisation et dispositif de contrôle interne

71. Le système des Nations Unies est confronté à des risques de plus en plus importants du fait de la complexité de ses opérations et de l'élargissement de ses mandats. La gestion des risques, déjà prise en compte à divers niveaux du système, fait partie intégrante de différents processus et opérations. Les départements et programmes ont néanmoins mis au point leurs propres méthodes, en adoptant une des diverses normes de gestion des risques en usage. Les processus actuellement en place pour recenser et évaluer les risques, en rendre compte et y faire face ne reposent donc pas sur une méthode commune et harmonisée.

72. En matière de gestion et d'atténuation des risques, il est plus important que jamais de promouvoir une approche systématique axée sur les risques. Je considère que le moment est venu de renforcer l'approche actuelle de l'Organisation en adoptant un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne qui fournisse une méthode cohérente et globale à l'échelle du Secrétariat. Conformément à la résolution 63/276 de l'Assemblée générale, une feuille de route et un plan d'action pour la création d'un tel cadre sont exposés à l'annexe II du présent document. Le plan d'action devrait être exécuté en deux ans environ.

73. Je compte que ce cadre fournira à l'Organisation un outil plus efficace pour faire face à la fois aux risques stratégiques associés à l'exécution des mandats définis dans la Charte des Nations Unies et aux risques opérationnels liés à l'exécution desdits mandats. Une fois mis en place, ce dispositif améliorera considérablement la gouvernance et les pratiques de gestion du Secrétariat. Il mettra davantage l'accent sur les objectifs et facilitera la réalisation des objectifs établis et l'exécution des mandats confiés par les États Membres.

74. La gestion des risques de l'Organisation compte naturellement parmi les responsabilités les plus essentielles des dirigeants. Dans le cadre du dispositif proposé, les activités imbriquées de gestion des risques et de contrôle interne feront partie intégrante des processus et opérations de l'ensemble de l'Organisation. Une définition précise des rôles et responsabilités en matière de gestion des risques facilitera l'application du principe de responsabilité et la gestion des résultats. La promotion d'une culture axée sur la gestion des risques sera renforcée, les outils en place permettant de prendre des décisions mieux avisées fondées sur l'analyse des

risques. La transparence sera améliorée à l'échelle du système et entre l'Organisation et les États Membres, puisque les dirigeants exposeront les risques clairement et de manière formelle aux parties prenantes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système.

75. La reconnaissance des responsabilités de la direction en matière de contrôle interne et la mise en place d'une méthode de gestion des risques appropriée amélioreront l'efficacité des contrôles. En outre, les fonctions de gouvernance et de contrôle seront renforcées étant donné que les hauts responsables et les organes directeurs auront davantage de moyens à leur disposition pour prendre des décisions avisées au sujet de l'équilibre entre risques et avantages s'agissant des programmes en cours et des nouveaux programmes.

76. Il ressort des meilleures pratiques des organisations internationales privées et publiques qui ont adopté un dispositif général de gestion des risques à l'échelle de l'organisation, qu'une fonction indépendante de gestion globale des risques devrait être établie sous la direction d'un responsable du contrôle des risques rendant directement compte au Chef de l'administration. Selon cette approche, une nouvelle équipe organisationnelle indépendante et objective devrait être mise en place pour faciliter l'intégration de pratiques de gestion des risques efficaces. J'encourage les États Membres à continuer d'étudier la possibilité d'adopter une telle structure à moyen terme.

77. À court terme, la mise en place d'un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne à l'échelle du Secrétariat serait dirigée par une fonction spécifique, la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés, que je propose de créer au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion. Je tiens à souligner que la direction assumerait la responsabilité des activités de gestion des risques et de contrôle au Secrétariat. Pour épauler la direction dans ces activités, la nouvelle section effectuerait les tâches suivantes :

- a) Appuyer les entités du Secrétariat chargées d'appliquer les procédures de gestion des risques et de contrôle;
- b) Regrouper les données sur les risques collectées auprès des différentes unités;
- c) Contrôler régulièrement les risques à l'échelle du Secrétariat;
- d) Promouvoir l'adoption de méthodes d'évaluation des risques cohérentes;
- e) Faciliter la mise en place de mesures de contrôle et d'atténuation des risques plus efficaces aux niveaux des départements, des bureaux, des commissions, des missions et des tribunaux, en coopération avec des coordonnateurs locaux spécialistes de la gestion des risques et du contrôle.

78. Je suis convaincu que le profil de risque de l'Organisation et l'efficacité des contrôles prévus faciliteront la planification stratégique et la prise de décisions de gestion. Une fois établi et fermement ancré dans les pratiques du Secrétariat, le processus de gestion globale des risques et de contrôle jouera un rôle décisif dans la promotion d'une culture axée sur la connaissance des risques. Je veux espérer que les États Membres utiliseront les données relatives à la gestion des risques que fournira le dispositif proposé pour mener à bien leurs activités de planification

stratégique et pour prendre des décisions avisées en matière d'allocation des ressources.

Recommandations

Je recommande que, conformément à la feuille de route proposée, soit établi au Secrétariat de l'ONU un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne en vue de sa pleine intégration aux principaux processus de gestion, tels que la planification stratégique et opérationnelle, la gestion opérationnelle et financière, et la mesure et la gestion des résultats.

À cette fin, je recommande également que soit créée au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion une fonction spécifique, la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés. Le montant des ressources nécessaires au financement de cette nouvelle section sera présenté en temps voulu.

K. Façon dont le mécanisme actuel d'application du principe de responsabilité et celui qui est proposé auraient permis de se défendre contre les défaillances de la gestion du programme « pétrole contre nourriture »¹³

79. Si certaines des défaillances du programme « pétrole contre nourriture » échappaient au contrôle du Secrétariat, la Commission d'enquête indépendante a recensé plusieurs lacunes dans l'administration du programme¹⁴. Il faut combler ces lacunes pour améliorer la manière dont l'Organisation mène ses activités. Le présent rapport porte sur les lacunes recensées par la Commission d'enquête indépendante qui relèvent de la responsabilité du Secrétariat, notamment les suivantes : portée insuffisante de l'audit interne, problèmes d'application des recommandations d'audit, absence de comité d'audit indépendant, conflits d'intérêts, relâchement du contrôle interne, insuffisance du contrôle de l'exécution du programme par les organismes, non-respect des règles régissant les achats et audits externes de portée trop restreinte.

80. Je suis heureux de signaler qu'au cours de ces dernières années, après la publication des rapports de la Commission d'enquête indépendante, le système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat a subi de nombreuses modifications qui renforcent le respect de ce principe dans l'Organisation et sont propres à corriger les défaillances constatées dans le programme « pétrole contre nourriture », voire à les prévenir. Parmi ces modifications, on retiendra notamment les suivantes :

a) Contrôle interne. Le Comité de gestion a été créé. Présidé par le Vice-Secrétaire général, il est essentiellement chargé de : i) procéder à un examen

¹³ Une évaluation plus détaillée, établie conformément à l'alinéa k) du paragraphe 9 de la résolution 63/276 de l'Assemblée générale, figure à l'annexe III du présent document.

¹⁴ Voir Commission d'enquête indépendante, rapport intérimaire du 3 février 2005, deuxième rapport intérimaire du 29 mars 2005, troisième rapport intérimaire du 8 août 2005, et rapport sur la gestion du programme « pétrole contre nourriture » du 7 septembre 2005 (vol. II, III et IV).

trimestriel de l'état d'application des diverses recommandations approuvées émanant des organes de contrôle; et ii) veiller à ce que les recommandations des organes de contrôle soient effectivement prises en compte par la direction;

b) Audit interne et externe. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a été créé par l'Assemblée générale, qui lui a confié des responsabilités clairement établies en matière d'établissement de rapports (résolution 60/248) et un mandat (résolution 61/275), qui consiste notamment à examiner le projet de budget du Bureau des services de contrôle interne au regard des risques liés à la gestion des fonctions de contrôle, et à donner à l'Assemblée générale un avis sur les procédures de gestion des risques et sur les déficiences du mécanisme de contrôle interne de l'Organisation. Bien que conscients de la nécessité pressante d'améliorer notablement les mécanismes de contrôle et de gestion de l'Organisation, les États Membres ont décidé, dans la résolution 60/1 de l'Assemblée, que les compétences, les moyens et les ressources mis à la disposition du Bureau des services de contrôle interne pour la réalisation d'audits et d'enquêtes devaient d'urgence être sensiblement renforcés, ce qui fut fait;

c) Administration du programme. Le Bureau de la déontologie a été créé. Il a mis au point des politiques relatives aux cas de conflit d'intérêts, à la déclaration de situation financière et à la protection des personnes qui signalent des manquements (voir ST/SGB/2006/6 et ST/SGB/2005/21);

d) Contrôle de l'exécution du programme. Les défaillances constatées dans ce domaine pourraient être surmontées en instaurant un dispositif de gestion axée sur les résultats tel que celui que j'ai décrit à la section H ci-dessus;

e) Passation des marchés. Dans le contexte de la réforme des achats au Secrétariat, j'ai mis en place des mesures visant à renforcer le contrôle interne et à promouvoir la déontologie, l'intégrité, la justice et la transparence dans les activités de passation des marchés, parmi lesquelles figurait la création d'un système indépendant de contestation des adjudications.

81. En outre, le dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne proposé dans le présent rapport faciliterait l'identification des domaines à haut risque et l'élaboration des stratégies d'atténuation requises.

III. Conclusions

82. Plus haut dans le présent rapport, j'indiquais que les responsabilités qui incombent à l'Organisation des Nations Unies découlent du pacte établi entre les États Membres et le Secrétariat par l'intermédiaire du cadre stratégique, du budget-programme et des budgets des opérations de maintien de la paix. Les États Membres confient aux organismes du système des mandats dont ils doivent s'acquitter en respectant un cycle établi et dans la limite des ressources allouées à cette fin. Le Secrétariat est tenu d'atteindre les objectifs fixés dans lesdits mandats, sous réserve des contraintes imposées par des facteurs échappant à son contrôle et de la disponibilité des ressources nécessaires.

83. Pour donner vie à ce pacte, toutes les parties prenantes doivent faire leur part. Les États Membres doivent établir des mandats clairs et concis, fournir des

ressources suffisantes et reconnaître l'autorité du Secrétariat pour faciliter l'exécution desdits mandats. Il m'incombe par ailleurs, en ma qualité de Chef de l'administration, de donner suite aux directives données par les États Membres et de diriger le Secrétariat dans l'exécution des mandats qui lui sont confiés. Les instruments qui garantissent que l'Organisation fonctionne de manière fiable doivent continuer à évoluer et être sans cesse perfectionnés.

84. La Charte des Nations Unies établit de nobles objectifs pour l'Organisation. Nous devons tendre à l'excellence et répondre pleinement de nos actes alors que nous nous efforçons de réaliser ces objectifs. C'est le moins que nous puissions faire pour les peuples des Nations Unies.

IV. Recommandations

85. **En vue de permettre aux États Membres de prendre des décisions relatives aux plans-programmes et aux budgets davantage axées sur les résultats, j'ai mis au point un projet pilote de rapport intérimaire sur l'exécution du programme portant sur la première année de l'exercice biennal 2008-2009. Je propose de compléter le rapport global sur l'exécution du programme biennal par un rapport intérimaire sur les progrès faits par le Secrétariat dans la réalisation des résultats escomptés à la fin de la première année de chaque exercice biennal.**

86. **Je demande aux États Membres de continuer de soutenir la mise en œuvre du projet Umoja qui prévoit notamment le développement des outils de gestion de l'information interopérables nécessaires pour faciliter la budgétisation axée sur les résultats et, au bout du compte, la gestion axée sur les résultats, en liant les ressources aux objectifs et en permettant d'évaluer l'exécution du programme en fonction des ressources disponibles.**

87. **J'encourage les États Membres à continuer d'appuyer l'action des organes de contrôle de l'ONU, qui jouent un rôle important dans la promotion d'une culture de respect des règles et d'intégrité et dans la détection des erreurs de gestion de l'Organisation.**

88. **J'encourage également les États Membres à continuer d'appuyer l'action du Comité de gestion qui intègre les conclusions et recommandations des organes de contrôle dans les procédures des responsables de la gestion, veille à ce que ces recommandations soient prises en considération et appliquées en temps voulu, et renforce le dialogue avec les organes de contrôle initié en 2009.**

89. **Je propose de créer, selon les modalités décrites aux paragraphes 64 et 65 ci-dessus, un groupe de suivi des résultats au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Département de la gestion qui serait chargé de faciliter la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats à l'échelle du Secrétariat. Le montant des ressources nécessaires pour financer la création de ce groupe serait présenté en temps utile.**

90. **Je recommande qu'un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne soit établi au Secrétariat de l'Organisation, selon la feuille de route proposée, en vue de sa pleine intégration aux principaux processus de**

gestion, tels que la planification stratégique et opérationnelle, la gestion opérationnelle et financière, et la mesure et la gestion des résultats.

91. À cette fin, je recommande également que soit créée, au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion, la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés. Le montant des ressources nécessaires pour financer la création de cette section serait présenté en temps utile.

92. J'invite les États Membres à entériner les composantes d'un système d'application du principe de responsabilité au Secrétariat et à approuver les mesures destinées à renforcer le principe de responsabilité, selon les modalités décrites dans le présent rapport.

Annexe I

Composantes du système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat

I. Introduction

1. La présente annexe explique les éléments fondamentaux du système d'application du principe de responsabilité de l'Organisation, qui comprend six composantes interdépendantes :

- a) Responsabilité découlant de la Charte des Nations Unies;
- b) Pacte avec les États Membres : cadre stratégique, budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix;
- c) Résultats et performance (cette composante repose notamment sur un système de récompense et de sanction);
- d) Systèmes et contrôles internes;
- e) Normes déontologiques et intégrité;
- f) Rôles et fonctions de contrôle.

2. Pour chacune de ces six composantes, on trouvera, le cas échéant, dans la présente annexe un aperçu général des règles, systèmes et structures en place pour assurer le bon fonctionnement de l'Organisation. Il s'agit de fournir aux États Membres des outils qui leur permettent d'exercer un contrôle efficace et de faire en sorte que l'Organisation réponde de la réalisation des objectifs et de l'obtention des résultats qui lui ont été confiés, et qui donnent à la direction et aux fonctionnaires de tous niveaux les orientations nécessaires pour comprendre sans ambiguïté les éléments du système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat.

II. Responsabilité découlant de la Charte des Nations Unies

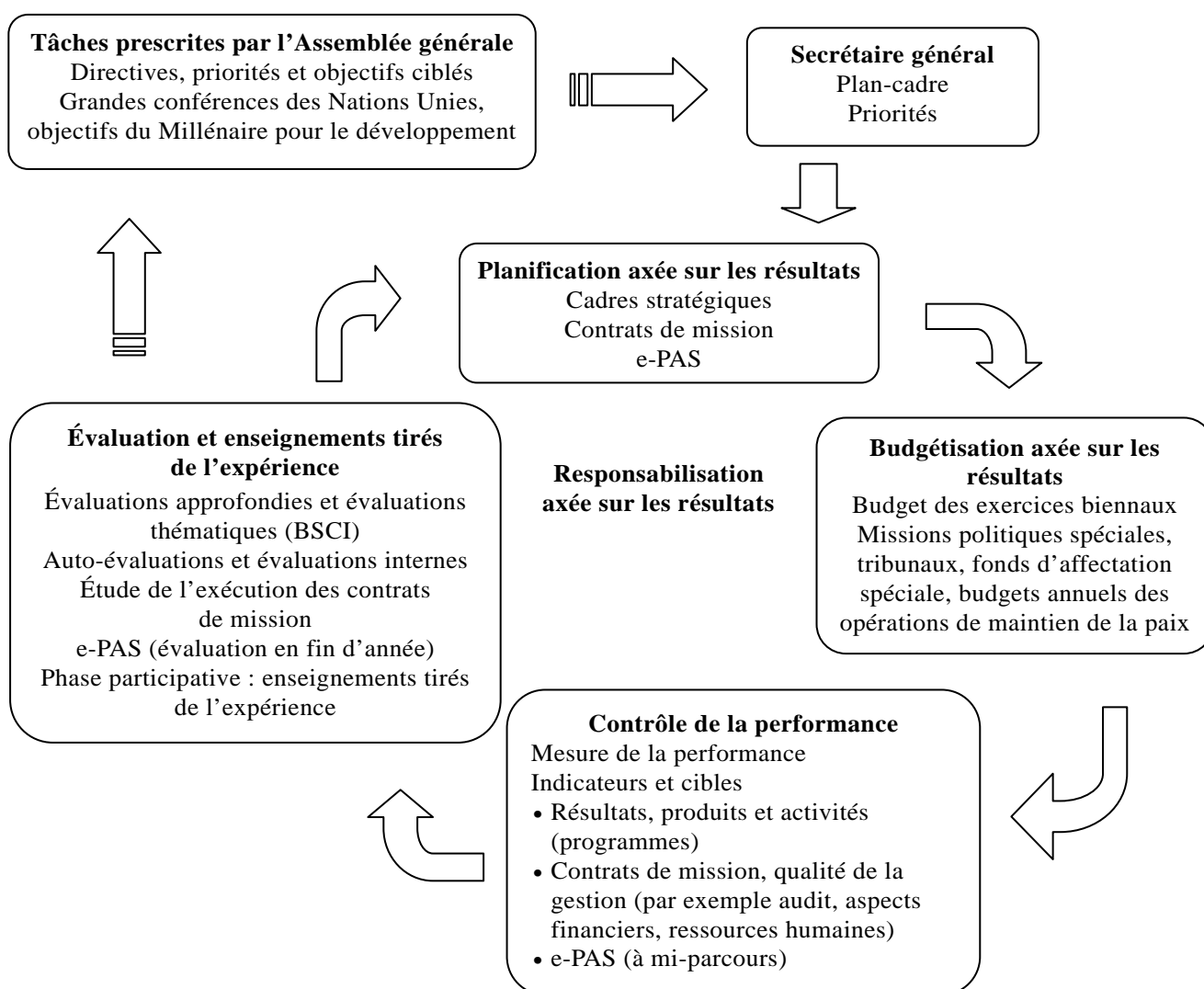
3. La Charte des Nations Unies est le fondement du système d'application du principe de responsabilité de l'Organisation. Elle place les États Membres au centre de l'Organisation et les charge de confier des mandats au Secrétariat par l'intermédiaire des résolutions et décisions adoptées par les organes qui les représentent. Selon l'Article 97 de la Charte, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. Il remplit les fonctions dont il est chargé par les organes principaux de celle-ci (Article 98).

4. Il découle de cet arrangement une structure organisationnelle dans laquelle les rôles et fonctions sont répartis comme suit : les États Membres établissent des mandats sous forme de directives, de priorités et de cibles, et le Secrétaire général veille à l'exécution de ces mandats et rend compte des résultats obtenus et des ressources utilisées.

5. Dans l'exercice de ces responsabilités, le Secrétaire général est tenu d'intégrer les mandats en question dans les documents de programmation et de planification de

l'Organisation (le cadre stratégique, les budgets-programmes et les budgets des opérations de maintien de la paix); les directeurs de programme et les fonctionnaires, à tous les niveaux de la hiérarchie, ont l'obligation d'élaborer leurs plans de travail en vue d'obtenir les résultats prévus. Au cours de ce processus, le Secrétariat doit en permanence évaluer la performance, revoir si nécessaire les activités de mise en œuvre, procéder à des évaluations continues et s'appuyer sur les conclusions des évaluations pour améliorer les résultats et tirer les enseignements qui s'imposent. Il s'agit d'un processus enrichissant, conçu pour atteindre les meilleurs résultats dans l'intérêt de toutes les parties prenantes, comme il ressort du diagramme ci-dessous.

Figure
Cycle de programmation et de planification



6. Au cœur du système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat se trouve le pacte ou l'accord passé avec les États Membres, matérialisé par le cadre stratégique, le budget-programme et les budgets des opérations de maintien de la paix, autant de documents où sont clairement présentés les résultats que l'Organisation doit obtenir dans un cycle déterminé au moyen des ressources allouées.

III. Pacte avec les États Membres : cadre stratégique, budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix

7. Le cadre stratégique, le budget-programme et les budgets des opérations de maintien de la paix sont les composantes essentielles du système d'application du principe de responsabilité en vigueur au Secrétariat. Ces documents du Secrétariat constituent un pacte avec les États Membres par lequel le Secrétariat s'engage, sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires et des contraintes extérieures, à obtenir les résultats fixés par les mandats que les États Membres lui ont confiés. L'approche axée sur les résultats appliquée au cycle de programmation et de budgétisation du Secrétariat est centrée sur l'obtention de résultats et de produits, sur la mesure et l'évaluation des résultats obtenus et l'établissement de rapports et sur l'apprentissage continu.

A. Cadre stratégique

8. De 1974 à 2006, le plan à moyen terme était le principal document de planification de l'Organisation. Les orientations de politique générale et objectifs fixés par les décisions des organes intergouvernementaux y étaient traduits en programmes et sous-programmes. Le plan à moyen terme établi pour la période allant de 1998 à 2001 adoptait une démarche davantage axée sur les résultats, dans la mesure où il était plus centré sur les objectifs que sur les activités et les produits, et tendait à établir un lien plus précis entre les programmes et les chapitres du budget en faisant correspondre les programmes aux grandes unités administratives.

9. Le plan à moyen terme de la période 2002-2005, qui fournit la structure des budgets-programmes biennaux, fut le premier élaboré en appliquant un cadre logique. Il établissait des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de réalisation. Les directeurs de programme s'intéressaient particulièrement à la raison d'être de leur programme, sans se contenter de prendre en considération les produits ou services à rendre.

10. En 2002, le Secrétaire général a présenté un rapport intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387 et Corr.1). Il y recensait un certain nombre de faiblesses dans le processus de planification et de budgétisation, qui ont été abordées ultérieurement dans son rapport intitulé « Renforcement du système des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement : améliorations du processus actuel de planification et de budgétisation » (A/58/395 et Corr.1). Il y proposait de réviser le plan à moyen terme et de le rebaptiser « Premier volet, plan-programme biennal » et « Deuxième volet, esquisse budgétaire », volets qui constitueraient le « cadre

stratégique » des activités de l'Organisation et couvriraient une période de deux ans. L'Assemblée générale a approuvé cette proposition dans sa résolution 58/269.

11. À l'issue d'une période de mise à l'essai, par sa résolution 62/224, l'Assemblée générale a décidé qu'à compter de la période biennale 2010-2011, le cadre stratégique serait la principale directive de politique générale de l'Organisation, et décidé également d'améliorer le mode de présentation du premier volet en donnant plus de précisions sur les priorités de l'Organisation convenues par les États Membres, conformément aux résolutions 59/275 et 61/235.

12. C'est désormais sur ce cadre stratégique que s'appuient les activités de planification des programmes, de budgétisation, de suivi et d'évaluation de l'Organisation^a. Le premier volet est élaboré de manière centralisée et insiste sur les défis futurs que l'Organisation devra relever, dégage une perspective générale des événements survenus dans le monde qui exigent l'intervention de la communauté internationale, les objectifs à plus long terme qui devront être atteints conjointement par l'Organisation et les États Membres, et les propositions du Secrétaire général au sujet des priorités. Le deuxième volet définit les objectifs, les réalisations escomptées, les indicateurs de résultats, la stratégie et les mandats pour chaque sous-programme.

B. Budget-programme

13. De 1945 à 1974, le budget de l'Organisation était structuré par objet de dépense. Cette méthode de budgétisation axée sur les dépenses présentait plusieurs limites, dont la difficulté de préciser le coût des programmes et celle, pour les États Membres, de savoir en quoi consistaient les programmes. Les États Membres ayant exigé que la méthode soit améliorée, une nouvelle méthode de budgétisation a été appliquée à partir de l'exercice biennal 1974-1975, qui fut élaboré selon une approche davantage axée sur les programmes que sur les entrées et sorties. En 1993, le budget-programme a été modifié de manière à faire une place plus grande aux liens entre les mandats, les programmes et les chapitres du budget du Secrétariat, ce qui a renforcé le principe de responsabilité.

14. En 1997, le Secrétaire général a présenté un rapport intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950 et Corr.1 et Add.1 à 7), dans lequel il proposait notamment aux États Membres d'engager le dialogue en vue de remplacer un système de décompte des moyens par un autre privilégiant la recherche de résultats. Dans ce nouveau système, l'Assemblée générale préciserait les résultats attendus de l'Organisation, compte tenu des contraintes budgétaires, et le Secrétariat serait tenu responsable de l'obtention desdits résultats. Par la suite, le Secrétaire général a présenté un rapport sur la budgétisation axée sur les résultats (A/54/456), dans lequel il demandait à l'Assemblée générale d'approuver l'adoption progressive d'une démarche axée sur les résultats dans le cycle de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation.

15. Par sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a approuvé la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats, en insistant sur la nécessité de faire correspondre les objectifs des programmes aux mandats, objectifs, orientations et

^a Dans le cas des missions de maintien de la paix, les budgets-programmes des opérations de maintien de la paix constituent le fondement des activités.

priorités de l'Organisation. Les réalisations escomptées et les indicateurs de résultats devaient être directement et clairement liés aux objectifs de l'Organisation, conformément au cadre logique.

16. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a appuyé la mise au point, à titre prioritaire, de systèmes d'information et de calcul des coûts adaptés à la budgétisation axée sur les résultats, ainsi que des programmes essentiels de formation du personnel pour appliquer efficacement le système de budgétisation axée sur les résultats. Toutefois, l'Organisation dispose de moyens restreints pour appliquer pleinement la budgétisation axée sur les résultats.

1. De la budgétisation axée sur les résultats à la gestion axée sur les résultats

17. La notion de gestion axée sur les résultats a d'abord été introduite à l'ONU par le Corps commun d'inspection (CCI), qui avait inclus dans sa définition du concept non seulement le processus de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation, mais aussi la délégation de pouvoir, le principe de responsabilité, la gestion du comportement professionnel, et les marchés. Le CCI avait mis au point une série de rapports sur la gestion axée sur les résultats^b qui ont été présentés au Comité du programme et de la coordination à sa quarante-cinquième session. De plus, le Secrétaire général avait fait réaliser une étude de la gestion axée sur les résultats qui a débouché sur des propositions d'améliorations, telles que l'examen collégial du cadre stratégique et des cadres logiques, le but étant d'arriver à une meilleure appropriation et une meilleure utilisation des informations sur les résultats pour la gestion et la prise de décisions (A/62/701 et Corr.1). Dans ce contexte, où la budgétisation axée sur les résultats n'était pas complètement internalisée au Secrétariat, et où il n'y avait pas d'ensemble détaillé de statuts et de règles entièrement alignés sur la méthodologie de la budgétisation axée sur les résultats, l'application d'un système étendu de gestion axée sur les résultats représentait une véritable gageure.

18. Néanmoins, l'Assemblée générale a souscrit dans sa résolution 60/257 aux conclusions et recommandations du CPC à sa quarante-cinquième session, y compris au cadre de référence proposé par le Corps commun d'inspection comme outil dont le Secrétaire général, les organes de contrôle et le Comité lui-même pourraient se servir pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre effective de la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies. Ainsi, en 2006, la gestion axée sur les résultats est devenue un mandat à exécuter par le Secrétariat de l'ONU. En 2009, l'Assemblée générale a réaffirmé dans sa résolution 63/276 son intention de voir la gestion axée sur les résultats appliquée au Secrétariat.

19. Les mesures spécifiques d'application de la gestion axée sur les résultats doivent comprendre un examen périodique des cadres logiques, du cadre stratégique et du budget-programme, visant à améliorer les corrélations entre les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs, ainsi que l'appropriation et l'utilisation des informations sur les résultats par les organes intergouvernementaux et les cadres supérieurs. Les politiques et normes essentielles permettant de faire que le Secrétariat soit plus axé sur les résultats existent, mais il faudra mettre à disposition un soutien accru, des directives et des procédures cohérentes, des outils et des moyens de formation.

^b JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 et JIU/REP/2004/8, voir A/59/617, A/59/607, A/59/631 et A/59/632.

IV. Réaliser les objectifs et les résultats

20. La troisième composante du système d'application du principe de responsabilité entraîne l'obligation d'obtenir effectivement les résultats fixés dans les documents de planification, sous réserve des restrictions imposées par les ressources limitées et les éléments de risque échappant au contrôle de l'Organisation. Ainsi, le Secrétariat porte l'obligation de poursuivre les objectifs convenus et d'obtenir les résultats, dans le respect des statuts, règlements, politiques et procédures établis.

A. Performance institutionnelle

1. Rapport sur l'exécution du programme

21. Le Secrétariat^c rend compte à l'Assemblée générale de la manière dont il poursuit les objectifs fixés dans les budgets-programmes à la fin de chaque exercice biennal en lui présentant un rapport sur l'exécution du programme. La teneur et la fréquence de ce rapport sont régis par les Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8). Le rapport sur l'exécution du programme présente une évaluation des progrès de la poursuite des objectifs et des réalisations escomptées, programme par programme, ainsi, le cas échéant, que des explications sur l'absence de progrès.

22. Les directeurs de programme portent la responsabilité d'atteindre les objectifs, d'obtenir les résultats, et d'exécuter les produits. Ils portent aussi celle d'en rendre compte avec objectivité et exactitude. Le Secrétariat assure le suivi de ces réalisations et rend compte des résultats obtenus aux États Membres par l'intermédiaire du CPC. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) effectue des audits détaillés spéciaux de l'exécution des produits et des résultats obtenus tels que décrits par chacun des directeurs de programme dans son rapport.

2. Auto-évaluation et enseignements à tirer

23. L'introduction de la budgétisation axée sur les résultats au Secrétariat a amené à définir un ensemble détaillé d'indicateurs de résultats pour tous les programmes, y compris les missions de maintien de la paix, et à améliorer les activités de suivi et d'évaluation. L'auto-évaluation est devenue un outil permettant de suivre la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'exécution des programmes – depuis l'exercice biennal 2006-2007, les directeurs de programme sont tenus d'inclure dans leur projet de budget des ressources suffisantes pour bien évaluer l'exécution de leur programme (voir A/60/312).

24. Dans sa résolution 60/254, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait de veiller à ce que les directeurs de programme évaluent objectivement l'exécution des programmes, et de faire valider par le Bureau des services de contrôle interne les auto-évaluations et rapports sur l'exécution des programmes qu'ils présentent. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a

^c Les missions de maintien de la paix rendent compte séparément de leur performance sur une base annuelle, selon les mêmes directives que celles qui figurent dans les Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation.

conclu par la suite (voir A/61/605) qu'il serait bon de renforcer la capacité d'évaluation au niveau de la direction des programmes (auto-évaluation). Mais les moyens consacrés à cette importante activité sont restés jusqu'à maintenant très limités et les ressources supplémentaires qu'il faudrait pour renforcer les fonctions d'évaluation n'ont pas été assurées.

25. Ce n'est toutefois pas le cas pour les opérations de maintien de la paix, où, en réponse aux recommandations formulées par le BSCI (voir A/58/746 et A/61/743) et à l'évaluation réalisée par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) même, un Groupe de l'évaluation a été constitué à la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du DOMP. Ce groupe dessert le DOMP, le Département de l'appui aux missions (DAM) et les missions de terrain, réalisant des évaluations du programme des missions, des évaluations transversales de certains éléments communs aux missions, et des évaluations sans préavis. Les principales constatations issues de ces évaluations sont incorporées aux activités de mise au point des politiques et des meilleures pratiques, et de formation, qui concourent au renforcement institutionnel du DOMP et du DAM.

B. Performance individuelle

26. La relation critique entre responsabilité institutionnelle et responsabilité individuelle est nouée par le contrat de mission pour les hauts fonctionnaires, et les documents du système d'évaluation et de notation pour le personnel de toutes les classes au-dessous du rang de Sous-Secrétaire général. L'idée force du système est que des plans de travail alignés sur les objectifs et les résultats organisationnels approuvés soient répercutés de niveau en niveau depuis les directeurs jusqu'à l'ensemble du personnel.

27. C'est par ces accords conclus entre directeurs et personnel, éléments fondamentaux et essentiels du système, indissociables et répercutés de proche en proche, que l'Organisation comme le personnel sont tenus responsables de l'obtention des résultats prescrits. La responsabilisation exige que chaque directeur ou fonctionnaire dispose de l'autorité et du contrôle sur les ressources qui sont nécessaires pour obtenir les résultats attendus, faute de quoi il n'existe pas de responsabilité ou de responsabilisation véritables.

1. Contrats de mission conclus avec les hauts fonctionnaires

28. Les contrats de mission sont des accords annuels conclus entre le Secrétaire général et les plus hauts fonctionnaires. Ils énoncent dans un document unique les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de performance correspondants, définis pour chaque département en fonction du cadre stratégique et du budget-programme. De plus, le Secrétaire général a demandé aux directeurs d'inclure dans leur contrat de mission divers objectifs de gestion, tels que ceux qui ont trait à l'application des recommandations des organes de contrôle et à la gestion financière.

29. Depuis 2006, le Secrétaire général a signé des contrats de mission annuels avec ses plus hauts fonctionnaires (ayant rang de Secrétaire général adjoint). En 2008, ces contrats de mission sont devenus applicables aussi aux fonctionnaires ayant rang de Sous-Secrétaire général, qui les signent avec le Secrétaire général adjoint dont ils relèvent.

30. À la fin de chaque cycle d'évaluation, le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires évalue la performance de chaque haut fonctionnaire par rapport aux objectifs énoncés dans le contrat de mission et au plan d'action ressources humaines et avise le Secrétaire général de ses constatations. À partir de ces dernières, le Secrétaire général demande aux hauts fonctionnaires de présenter au Conseil un plan détaillé visant à pallier les lacunes mises en évidence dans l'évaluation de la performance. Le Département de l'appui aux missions examine actuellement la mise en œuvre du plan d'action Ressources humaines dans les opérations de terrain pour obtenir une responsabilisation accrue de ceux qui les dirigent.

31. Les contrats de mission sont versés au dossier administratif des hauts fonctionnaires. Une évaluation signalant une performance insuffisante peut déclencher des mesures administratives du Secrétaire général à l'encontre d'un haut fonctionnaire. De plus, les contrats de mission – de même que les évaluations individuelles de la performance – sont publiés sur le site du Secrétariat, mettant ce dernier à un niveau de transparence qui, à sa connaissance, est sans précédent parmi les organisations internationales.

32. Les hauts fonctionnaires sont incités à faire connaître leur contrat de mission à leurs subordonnés, de manière que les fonctionnaires de tout niveau alignent leur plan de travail annuel sur ces contrats de mission. Ce faisant, les hauts fonctionnaires s'assurent que la poursuite des résultats convenus de l'Organisation sera répercutée de proche en proche et intégrée ensuite dans le plan de travail de chaque fonctionnaire.

2. Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires

33. En décembre 1993, par sa résolution 48/218 A, l'Assemblée générale a souscrit aux recommandations du CPC et demandé qu'un « système transparent et efficace en matière d'obligation redditionnelle et de responsabilité » soit mis en place et précisé en outre qu'il convenait d'inclure dans ce système la notation de tous les fonctionnaires. Comme suite à cette demande, le Secrétariat a mis en place en avril 1996 le Système d'évaluation et de notation des fonctionnaires (PAS) et introduit ensuite la version électronique devenue obligatoire le 1^{er} avril 2003.

34. Le système électronique d'évaluation et de notation (e-PAS) a pour objet de relier les programmes prescrits par l'Assemblée générale aux plans de travail des départements, des divisions, des sections et ainsi de suite jusqu'aux plans de travail individuels, constituant un dispositif fondamental de responsabilisation au sein de l'Organisation. Le système définit le concours de chacun à l'obtention des résultats convenus, et ses responsabilités à cet égard. Le PAS permet aux directeurs de préciser les objectifs individuels au début du cycle du plan de travail, de guider la performance dans le bon sens par la concertation permanente, et de l'évaluer en fin de cycle.

35. Le système encourage d'un bout à l'autre la responsabilisation et la responsabilité individuelle, allant de pair avec l'autorité réelle sur les ressources pertinentes. Une vaste gamme de programmes d'apprentissage créatif et de développement organisationnel a été mise au point afin de renforcer systématiquement et progressivement les capacités de gestion et les qualités de chef pour la gestion du comportement professionnel.

36. Le respect du système dans les départements est contrôlé par le biais des plans d'action ressources humaines. Les départements et les bureaux ont bénéficié d'un suivi, de relevés et d'un appui systématiques, le but étant de développer la mise en œuvre sans retard de cette composante cruciale du système d'application du principe de responsabilité.

3. Récompenses, mesures correctives et sanctions

37. Il n'y a actuellement aucun moyen, sauf peut-être la promotion d'un échelon à l'autre, du point de vue de la gestion du comportement professionnel individuel, de récompenser un fonctionnaire qui obtient d'excellents résultats. S'agissant des mesures correctives et des sanctions, on peut y avoir recours soit lorsque la performance laisse à désirer, soit lorsqu'un fonctionnaire s'écarte des principes et des valeurs régissant le comportement des fonctionnaires, énoncés dans la Charte des Nations Unies, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux (voir ST/SGB/2002/13, annexe, sect. V) et le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

38. Pour ce qui est des mesures correctives en cas de performance laissant à désirer, la première étape correspond à deux notes possibles du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires, « Résultats partiellement conformes à ceux attendus » ou « Résultats non conformes à ceux attendus ». La première appréciation oblige les directeurs à mettre en place pour l'intéressé un plan complet et détaillé de perfectionnement, assorti périodiquement d'informations en retour. Deux appréciations annuelles consécutives de « Résultats partiellement conformes à ceux attendus » peuvent avoir pour conséquence que l'intéressé ne passe pas à l'échelon suivant de sa classe, que son engagement de durée déterminée ne soit pas renouvelé, ou qu'il soit mis fin à son engagement pour services ne donnant pas satisfaction.

39. S'agissant des sanctions dans les cas où un fonctionnaire s'écarte des principes et des valeurs régissant le comportement des fonctionnaires, énoncés dans la Charte des Nations Unies, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, et le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, les entités suivantes sont habilitées à mener une enquête administrative et/ou des investigations au Secrétariat : les chefs de bureau et les directeurs de programme; le Département de la sûreté et de la sécurité; dans les missions de maintien de la paix, le Groupe spécial d'enquête, la composante de police des Nations Unies, ou des comités spéciaux et commissions d'enquête; enfin le Bureau de la déontologie. Ces fonctions existent en plus du rôle d'investigation dévolu au premier chef au BSCI en vertu des mandats formulés par l'Assemblée générale. Lorsque les écarts n'atteignent pas le degré de la faute, mais sont plutôt à traiter à l'échelon administratif, comme un problème de performance, l'affaire est généralement traitée par le département ou le bureau compétent, avec l'appui actif du Bureau de la gestion des ressources humaines. Si l'investigation révèle des éléments montrant qu'il y a eu faute (comportement allant à l'encontre des statuts, règlements et circulaires administratives des Nations Unies), l'affaire est renvoyée au Bureau de la gestion des ressources humaines conformément aux procédures établies en matière disciplinaire. On trouvera aux paragraphes 118 à 120 ci-après un exposé des mesures correctives prises lorsqu'un organe de contrôle signale des irrégularités.

V. Systèmes et contrôles internes

40. Les objectifs de l'Organisation des Nations Unies sont clairement énoncés à l'Article 1 de la Charte. Dans la poursuite de ces objectifs, les fonctionnaires sont tenus de respecter les statuts, les règlements et les politiques, et de suivre les procédures et les modalités établies, à savoir un ensemble de systèmes et de contrôles internes garantissant le bon fonctionnement de l'Organisation.

41. Ces systèmes et ces contrôles sont conçus de manière à donner des assurances raisonnables sur la réalisation des objectifs organisationnels en ce qui concerne l'efficacité opérationnelle, la bonne utilisation des ressources, la communication de rapports financiers fiables et le respect des statuts, règlements et politiques applicables.

A. Statuts, règlements et directives fixant les modalités d'action à l'Organisation

1. Statut et Règlement du personnel et Manuel des ressources humaines

42. Il existe une hiérarchie bien établie entre les normes qui régissent toutes les questions touchant les effectifs du Secrétariat. Le cadre juridique, ou hiérarchie de normes, de l'Organisation des Nations Unies est constitué de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel, et des circulaires administratives, comme il est expliqué ci-après.

a) Charte des Nations Unies et Statut et Règlement du personnel

43. Comme il est dit dans la première section du présent rapport, la Charte des Nations Unies est la source fondamentale du droit pour ce qui est du personnel de l'Organisation. Elle énonce les grands principes concernant le personnel et fixe le rôle dévolu au Secrétaire général pour tout ce qui a trait à la gestion et à l'administration du personnel.

44. Le Statut du personnel énonce les conditions fondamentales d'emploi, ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il pose les principes généraux à suivre pour le recrutement et l'administration du Secrétariat (ST/SGB/2009/6, Portée et objet). Le Règlement du personnel, établi et modifié par l'Administration, explique l'application du Statut en ce qui concerne les droits, obligations, devoirs et conditions d'emploi du personnel. Dans la hiérarchie des normes juridiques, le Statut est plus élevé; plus précisément, le Règlement du personnel et les amendements qui y sont proposés doivent être conformes au Statut.

45. En cas de conflit, c'est le Statut qui l'emporte, toute disposition du Règlement allant contre le Statut devant être ignorée. De plus, tout changement apporté par le Secrétaire général au Règlement du personnel est provisoire tant qu'il n'a pas été porté à la connaissance de l'Assemblée générale, qui peut faire retirer ou modifier le changement.

b) Manuel de gestion des ressources humaines

46. Le Manuel de gestion des ressources humaines contient le Statut et le Règlement du personnel, les circulaires du Secrétaire général, les instructions

administratives et les circulaires concernant la gestion des ressources humaines, avec un réseau de références croisées par hyperliens entre toutes ces dispositions. Le Manuel est tenu à jour sous forme électronique par le Bureau de la gestion des ressources humaines et affiché sur le site de l'ONU http://www.un.org/french/grh_manuel/French/).

2. Règlement financier et règles de gestion financière et Manuel des finances

47. Le Règlement financier et les règles de gestion financière sont le document global unique où sont regroupées toutes les politiques de gestion financière de l'Organisation. Ce règlement et ces règles sont le fondement sur lequel se bâtissent des pratiques saines de gestion financière. Par le biais du Règlement financier, l'Assemblée générale énonce des directives législatives d'ensemble régissant la gestion financière à l'ONU. Dans le cadre du Règlement financier, le Secrétaire général formule et promulgue les Règles de gestion financière. Ces dernières définissent les paramètres dans les limites desquelles personnel doit exercer ses responsabilités.

48. Le Règlement financier et les règles de gestion financière permettent la délégation systématique de l'autorité de gestion financière selon l'interprétation suivante : le Secrétaire général délègue au Secrétaire général adjoint à la gestion la responsabilité de l'application du Règlement financier et des Règles de gestion financière. Le Secrétaire général adjoint à la gestion délègue à son tour ses pouvoirs au Sous-Secrétaire général et Contrôleur et au Sous-Secrétaire général aux Services communs d'appui par l'instruction administrative ST/AI/2004/1.

49. Ce règlement financier et ces règles de gestion financière précisent aussi les responsabilités en matière de gestion des biens durables et non durables de l'Organisation. Ils visent donc tous les systèmes d'arrivée, d'enregistrement, d'utilisation, de garde, d'entretien et d'écoulement des biens.

50. Tous les fonctionnaires des Nations Unies sont tenus de suivre le Règlement financier et les Règles de gestion financière, ainsi que les instructions administratives publiées à ce sujet. Tout fonctionnaire qui y contrevient peut être tenu personnellement et financièrement responsable de ses actes.

Manuel des finances

51. Le Manuel des finances est à utiliser en conjonction avec les Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, ainsi que les autres directives applicables, en vue de garantir une bonne gestion des ressources financières de l'Organisation. Le Manuel décrit, en partant de la Charte, toutes les procédures organisationnelles relatives aux questions financières et budgétaires à l'autorité et à la responsabilité de la gestion, au processus budgétaire, aux contributions mises en recouvrement, aux contributions extrabudgétaires et volontaires, à la gestion de la trésorerie et des investissements, à la comptabilité et aux rapports financiers, aux achats, aux audits et à la déontologie.

3. Manuel des achats

52. Le Règlement financier et les Règles de gestion financière^d régissent également les procédures d'achats de l'Organisation. Des directives administratives supplémentaires concernant la fonction, le personnel et les opérations d'achats sont incluses dans le Manuel des achats de l'ONU, que l'on peut consulter à l'adresse http://www.un.org/Depts/ptd/manual_french.htm.

4. Circulaires administratives

53. Les autres filières qui servent à l'Administration à préciser les politiques et procédures internes et à les communiquer aux fonctionnaires sont, dans l'ordre hiérarchique descendant, les circulaires du Secrétaire général, les instructions administratives et les circulaires. Ces textes donnent des informations supplémentaires sur les statuts, les règlements et les politiques de l'Organisation.

5. Manuels et directives particuliers aux missions

54. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions ont publié les manuels et directives ci-après comme contrôles internes supplémentaires pour les missions de maintien de la paix : Manuel des procédures relatives au transport terrestre dans les missions; Manuel des opérations aériennes; Manuel de liquidation des missions; Directives relatives à la préparation des missions intégrées; Manuel de gestion des biens à l'usage des missions des Nations Unies; Manuel relatif au matériel appartenant aux contingents; et Guide des procédures financières à l'usage des missions.

B. Systèmes organisationnels au moyen desquels fonctionne l'Organisation des Nations Unies

1. Sélection et engagement du personnel

a) Fonctionnaires

55. C'est normalement par Galaxy, le système sur Internet utilisé pour annoncer les vacances de poste et gérer le recrutement, la sélection des candidats et leur inscription sur les listes d'aptitude, que les fonctionnaires sont recrutés et promus. Toutefois, les lauréats des concours nationaux et les lauréats internes des concours de recrutement très compétitifs pour la promotion à la catégorie des administrateurs organisés à l'intention des fonctionnaires des autres catégories peuvent être recrutés directement à des postes d'administrateur de la classe de début (P-2). Tous les autres recrutements et promotions passent par le système Galaxy.

56. Le recrutement, l'affectation, la promotion et la mobilité du personnel sont régis par les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2006/3/Rev.1. Les avis de vacance de poste sont rédigés par les directeurs de programme et approuvés par le Bureau de la gestion des ressources humaines avant d'être affichés sur Internet dans le système Galaxy. À partir du 1^{er} avril 2010, les avis de vacance de poste seront affichés dans le nouveau système de gestion des aptitudes, Inspira. Pour simplifier la rédaction des avis et en garantir la cohérence, des schémas de profils

^d En particulier les articles 5.12 à 5.14 du Règlement financier, et les règles 105.13 à 105.19 et 105.22 et 105.23.

d'emploi types ont été élaborés pour la plupart des emplois du système des Nations Unies. Après étude attentive des candidats qualifiés du bassin de candidats, le directeur du programme envoie pour examen une liste de candidats recommandés à l'issue de la présélection aux organes centraux de contrôle. Ces derniers s'assurent que la liste recommandée, appelée « proposition », a été établie selon les procédures à respecter et qu'elle suit les critères d'évaluation précédemment approuvés par l'organe compétent. Ils contrôlent aussi que les critères géographiques et de sexe ont bien été pris en considération.

57. Les décisions de sélection sont prises par le chef du département ou du bureau après que le conseil central de contrôle a fait savoir que les critères d'évaluation avaient été convenablement appliqués et les procédures bien suivies. Le système de sélection repose sur l'idée fondamentale que les chefs de département et de bureau, chargés d'obtenir les résultats prévus dans leur programme de travail et appelés à en répondre, doivent également être responsables de la décision finale pour ce qui est de la sélection du personnel qui exécutera ce programme de travail.

b) Vacataires et consultants

58. Un vacataire est une personne engagée par l'Organisation à titre temporaire pour lui assurer des connaissances, des compétences ou des savoirs spécialisés aux fins d'une tâche ou d'un travail spécifique, moyennant le versement d'honoraires déterminés. Un consultant est une personne reconnue comme expert d'un domaine spécifique, engagée par l'ONU à titre temporaire ou consultatif auprès du Secrétariat, dont normalement les compétences ou les savoirs ne sont pas disponibles chez les fonctionnaires de l'Organisation et ne sont pas nécessaires au Secrétariat de manière continue. Le recours aux vacataires et aux consultants est régi par l'instruction administrative ST/AI/1999/7.

59. Pour sélectionner un vacataire ou un consultant, le département le choisit normalement parmi au moins trois candidats qualifiés et justifie la sélection envisagée avant que le service administratif du département puisse émettre un contrat de louage de services. En vertu de l'instruction administrative ST/AI/2006/3 [section 5.6 b)], les consultants et les vacataires ne peuvent pas poser leur candidature ou être nommés à un poste du Secrétariat avant l'expiration d'un délai de six mois suivant la fin de leur engagement.

2. Séparation des fonctions

60. Le Secrétariat s'est doté d'un système de séparation des fonctions, afin de renforcer les contrôles internes et de réduire les risques d'erreurs et/ou d'irrégularités. Ce système veut qu'il n'y ait pas de cas où une même personne contrôle toutes les phases d'une décision ou d'une transaction mettant en jeu des ressources de l'Organisation. Cela réduit la possibilité qu'une personne contrevienne aux statuts, aux règlements et/ou aux procédures et cause des pertes financières pour l'Organisation.

61. On trouvera présentés ci-après certains des principaux systèmes de séparation des fonctions établis au Secrétariat de l'ONU.

a) Organes centraux de contrôle^e

62. Pour la sélection du personnel, les fonctions sont séparées comme suit : le chef du département ou du bureau est responsable du recrutement, de la sélection et de la promotion du personnel dont il est le supérieur hiérarchique; les organes centraux de contrôle sont pour leur part chargés de contrôler l'intégrité du processus qui aboutit à l'identification et à la sélection de candidats convenables. Cette séparation des fonctions est expliquée dans les paragraphes précédents, où étaient détaillés les rôles respectifs des entités intervenant dans le processus de recrutement.

b) Processus de désignation

63. Le processus de désignation est une procédure d'approbation – indépendante de la sélection – dont le but est de garantir que tous les fonctionnaires qui ont des fonctions importantes pour la gestion de ressources financières, humaines ou matérielles, ont les qualifications et l'expérience voulues pour s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées. Le processus de désignation établit dans les faits à l'Organisation un dispositif de double responsabilité, de sorte que les fonctionnaires qui exercent des fonctions administratives relèvent de leurs chefs de département respectifs, mais répondent aussi de leurs actes au Département de la gestion pour ce qui est du respect de tous les statuts, règlements et procédures régissant leur activité. Dans le courant de 2009, ce processus a été soumis à une évaluation détaillée, le but étant d'introduire un processus de désignation nouveau, rationalisé et plus rapide.

c) Séparation des fonctions de certification et d'approbation

64. Dans ce système, tous les engagements de dépenses, obligations et dépenses mettant en jeu des ressources du Secrétariat doivent être signés par un agent certificateur désigné. Une fois qu'ils ont été certifiés, l'établissement d'obligations, l'enregistrement des dépenses dans les comptes et le traitement des versements à effectuer doivent être signés par un agent ordonnateur dûment désigné. Le pouvoir de certification et d'approbation, comme les responsabilités correspondantes, sont attribués à titre personnel et ne peuvent être délégués. L'agent certificateur ne peut exercer les fonctions d'approbation, ni l'agent ordonnateur exercer les fonctions de certification pour une même transaction.

d) Signataires autorisés pour les opérations bancaires

65. Les signataires autorisés pour les opérations bancaires veillent à ce que le compte bancaire soit suffisamment provisionné lorsque des chèques ou autres instructions de paiement seront présentés pour paiement, vérifient que ces instructions sont convenablement rédigées pour encaissement par le bénéficiaire, et veillent à faire bien protéger les instruments bancaires et à les faire convenablement détruire lorsqu'ils deviennent obsolètes. Les signataires autorisés pour les opérations bancaires ne peuvent exercer de fonctions d'approbation, ce qui constitue un système efficace de séparation des fonctions, le fonctionnaire qui traite ou approuve un paiement ne pouvant être le même que celui qui signe les chèques au nom de l'Organisation. L'habilitation des signataires autorisés est à titre personnel et ne peut être déléguée.

^e Le Groupe consultatif de haut niveau est l'organe consultatif permanent constitué pour formuler des recommandations à l'intention du Secrétaire général sur les nominations et les promotions à des postes de classe D-2 (ST/SGB/2009/2).

e) Fonctionnaire présentant une demande de biens ou de services et fonctionnaire chargé des achats

66. Dans le processus d'achats, la fonction « demande de biens ou de services » est séparée de la fonction « achats ». Le fonctionnaire qui demande les biens ou les services rédige une description détaillée des biens ou services à acheter et indique une période raisonnable durant laquelle le travail ou le service doivent être accomplis ou livrés. La demande est ensuite soumise au fonctionnaire chargé des achats, qui accomplit les autres activités nécessitées par le processus d'achats sans aucune intervention du fonctionnaire ayant soumis la demande.

f) Comité des marchés

67. Les opérations d'achat les plus importantes effectuées dans le cadre du système des Nations Unies sont examinées par un comité indépendant. Conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière, le Secrétaire général adjoint à la gestion crée, au Siège et dans d'autres lieux, des comités d'examen chargés de lui donner par écrit des avis sur les actes relatifs à la passation ou la révision des marchés. Ces comités veillent à ce que les actes relatifs à la passation des marchés proposés soient fondés, entre autres, sur l'équité, l'intégrité et la transparence.

g) Comités de contrôle du matériel

68. Des comités de contrôle du matériel sont créés, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière, pour donner par écrit au Secrétaire général adjoint à la gestion, des avis sur les pertes, dommages ou autres anomalies constatés en ce qui concerne les biens de l'Organisation. Ils sont également chargés de déterminer la mesure dans laquelle un fonctionnaire de l'Organisation ou une autre personne peut être tenu responsable de ces pertes, dommages ou autres anomalies.

69. Les ventes de fournitures, matériels ou autres biens déclarés excédentaires ou inutilisables sont soumises à l'approbation d'un comité de contrôle du matériel (et ne relève pas de la décision d'un fonctionnaire unique au sein de l'Organisation) et se font par appel à la concurrence, sauf si le comité compétent en décide autrement. Le même principe s'applique à la liquidation ou à la cession des actifs des opérations de maintien de la paix, qui sont également régies par ce règlement et ces règles. Dans ce dernier cas, un rapport sur la liquidation définitive des actifs de chaque opération de maintien de la paix liquidée doit être présenté à l'Assemblée générale.

3. Délégation de pouvoirs^f

70. Les pouvoirs du Secrétaire général découlent de la Charte des Nations Unies, aux termes de laquelle il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. On examinera ci-après quatre types de délégation de pouvoir qui existent au Secrétariat de l'ONU : délégation administrative, organique, institutionnelle ou par désignation.

^f Des éléments importants de cette analyse sont tirés du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Délégation de pouvoirs et responsabilisation : deuxième partie du rapport sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2004/7, voir A/59/631).

71. Par **délégation administrative** on entend la délégation de pouvoir aux fins de la gestion des ressources financières, des biens et des ressources humaines au sein du Secrétariat. Ces pouvoirs peuvent être délégués à un fonctionnaire à titre personnel ou en raison des fonctions qu'il exerce au sein de l'Organisation.

72. Le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2003/7) constituent la source principale de délégation de pouvoir dans le domaine financier. Ces règles disposent que tout fonctionnaire qui contrevient au Règlement financier et aux règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement responsable et pécuniairement responsable des conséquences de ses actes (règle 101.2). En conséquence, les pouvoirs en matière de gestion financière sont délégués à un fonctionnaire par écrit, à titre personnel, plutôt qu'en raison des fonctions qu'il exerce. Dans le domaine des achats, des pouvoirs sont également délégués à titre personnel au moyen d'une lettre personnelle de délégation de pouvoir en matière d'achats; il en va de même dans le domaine de la gestion des biens de l'Organisation.

73. Dans le domaine des ressources humaines, la délégation des pouvoirs est principalement fonctionnelle. Le Bureau de la gestion des ressources humaines examine les capacités des administrateurs chargés des ressources humaines et contrôle leurs qualifications dans le cadre du processus de désignation.

74. La **délégation organique** désigne la délégation de pouvoir aux chefs de départements aux fins de l'exécution du programme de travail du Secrétariat. Ce type de délégation est défini dans les circulaires du Secrétaire général, qui décrivent à la fois l'organisation et la structure du département ou bureau concerné et contiennent une description détaillée des activités de fond dont chaque secteur de l'Organisation est responsable.

75. La **délégation institutionnelle** désigne la délégation de pouvoir administratifs à des entités hors Siège placées sous la supervision du Département de la gestion au Siège. Elle a trait aux pouvoirs délégués à différents départements du Secrétariat, notamment aux cinq commissions régionales, auxquels des pouvoirs administratifs ont été délégués à des degrés divers en ce qui concerne à la fois les questions relatives aux ressources financières (notamment les achats) et les ressources humaines. Il en va de même pour les opérations de maintien de la paix et les missions spéciales, ainsi que pour les projets de coopération technique, au titre desquels des pouvoirs ont été délégués à des degrés divers à des organismes d'exécution.

76. La **délégation de pouvoir par désignation** vise les pouvoirs délégués par le Secrétaire général, ou par tout autre haut fonctionnaire de l'Organisation, à un comité, groupe de travail ou équipe spéciale en vue de la supervision ou de l'exécution d'une tâche ou d'un ensemble de tâches. Les comités de gestion les plus importants qui existent au Secrétariat sont notamment le Comité des politiques, le Comité de gestion, le Conseil de direction, le Conseil d'évaluation de la performance des hauts fonctionnaires et le Comité de pilotage de la mise en œuvre des mesures de gestion du changement (voir ST/SGB/1997/5, ST/SGB/2005/13, ST/SGB/2005/16 et ST/SGB/2006/14).

C. Mécanismes de garantie de l'équité dans le fonctionnement des systèmes et mécanismes de contrôle internes du Secrétariat

1. Ombudsman

77. Le Bureau de l'Ombudsman a été créé en 2008 pour mettre à la disposition des fonctionnaires des Nations Unies un mécanisme qui permette de régler à l'amiable les problèmes que rencontrent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, quel que soit l'endroit où ils se trouvent, de manière confidentielle, impartiale et neutre (ST/SGT/2002/12). Lorsqu'un différend particulier ou un ensemble de questions révèle un problème structurel, le Bureau de l'Ombudsman peut formuler des recommandations concernant des changements de politique ou de pratique. L'Ombudsman fait régulièrement rapport au Secrétaire général sur les activités du Bureau et soulève des questions critiques avec l'administration et le personnel pour faciliter le règlement des différends. Le Secrétaire général présente un rapport annuel à l'Assemblée générale sur les activités de l'Ombudsman.

78. Dans le cadre de la réforme récente du système d'administration, l'Assemblée générale a créé un bureau de l'Ombudsman unique, intégré et décentralisé pour le Secrétariat de l'Organisation et les fonds et programmes des Nations Unies et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (résolution 62/228). Cette nouvelle entité, désormais appelée Service de l'Ombudsman et de la médiation, comprend une Division de la médiation et sept antennes régionales.

2. Administration de la justice

79. Avec effet au 1^{er} juillet 2009, l'Organisation des Nations Unies a mis en place un nouveau système de justice interne. Ce nouveau système indépendant, professionnalisé et décentralisé de justice interne est au centre des efforts visant à garantir l'équité et à améliorer le respect du principe de responsabilité. La réforme du système de justice des Nations Unies était fondée sur la recommandation d'un groupe d'experts externe et des consultations tenues avec le personnel par l'intermédiaire du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel. La structure de ce nouveau système est décrite dans trois résolutions de l'Assemblée générale : 61/261, 62/228 et 63/253.

80. Le nouveau système comprend deux piliers, un pilier informel et un pilier formel. Le premier pilier est axé sur le règlement des différends à l'amiable, grâce au recours à des moyens non formels, c'est-à-dire non judiciaires. Le deuxième, à savoir le système formel, comprend deux niveaux d'examen judiciaire indépendant par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

a) Système informel

81. Bien que le concept de règlement à l'amiable des différends ne soit pas nouveau à l'ONU, l'accent est désormais mis davantage sur la promotion d'une culture de règlement faisant appel à une procédure non formelle, et des ressources plus importantes sont consacrées à ce type de procédure. À l'heure actuelle, on cherche plutôt à régler les problèmes dès les premiers stades, de manière à réduire le nombre d'affaires à soumettre à la procédure formelle. Le Service de l'Ombudsman et de la médiation, y compris la Division de la médiation qui dispose de ressources en matière de médiation dans de nombreuses régions, est au centre du système

informel. La médiation est un processus informel et confidentiel dans le cadre duquel un médiateur expérimenté aide les parties à arriver à un règlement négocié de leur différend.

82. La médiation et d'autres mécanismes de règlement informels des différends peuvent être utilisés à tous les stades du processus, même lorsqu'une affaire est en instance dans le cadre du système formel. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies peuvent, avec le consentement des parties, renvoyer une affaire en instance devant le Tribunal à l'Ombudsman, aux fins de médiation. Si la médiation n'aboutit pas à un accord, le Tribunal reprend l'instance. Les règlements négociés, une fois convenus et mis au point de manière définitive, lient les parties. Une partie peut demander l'application d'un règlement obtenu par voie de médiation en introduisant une requête devant le Tribunal du contentieux administratif.

b) Procédure formelle

83. Le système formel représente un changement majeur par rapport au système précédent, fondé sur l'examen par les pairs. Dans l'ancien système, les Commissions paritaires de recours et les Comités paritaires de discipline examinaient les faits en cause et formulaient des recommandations à l'intention du Secrétaire général, qui pouvait les accepter ou les rejeter. S'il n'était pas satisfait du résultat obtenu, le fonctionnaire concerné pouvait également exercer un recours auprès du Tribunal administratif des Nations Unies dont la décision était contraignante. Eu égard à l'envergure acquise par l'Organisation des Nations Unies, à la diversification de ses opérations et à sa décentralisation croissante, ce système était devenu impraticable.

84. Le nouveau système cherche à régler les problèmes au moyen d'un processus judiciaire à deux niveaux, où les jugements sont rendus par des juges professionnels qualifiés, assistés par des juristes et où les fonctionnaires sont également représentés par des juristes. Tout fonctionnaire peut faire appel d'une décision administrative, y compris la décision d'imposer une mesure disciplinaire, dans le cadre du système formel. Ce système comprend plusieurs composantes : le Bureau de l'administration de la justice, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies, les greffes de ces deux tribunaux et le Bureau d'aide juridique au personnel. Chaque élément du système formel est indépendant et professionnalisé.

85. Dans le contexte du nouveau système de justice interne, l'Assemblée générale a créé le Groupe du contrôle hiérarchique au sein du Département de la gestion. Ce groupe est chargé d'évaluer la prise de décisions en matière de gestion pour veiller à ce qu'elle soit conforme aux règlements, règles et instructions administratives et pour identifier les tendances émergentes et les problèmes structurels afin que l'Administration puisse prendre rapidement des mesures correctives.

86. Avec l'établissement du nouveau système et l'élargissement des mécanismes permettant de garantir l'équité dans le fonctionnement de ses systèmes et mécanismes de contrôle internes, le Secrétariat est conscient de la nécessité de mieux informer les fonctionnaires du rôle des différents organes pour éviter la confusion et les chevauchements d'activités entre les différents systèmes et mécanismes.

i) *Les tribunaux*

87. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies est un tribunal de première instance, qui fonctionne à plein temps à Genève, Nairobi et New York. Il se compose de cinq juges professionnels indépendants, dont trois à temps complet et deux à mi-temps. Les juges ne sont pas des membres du personnel et ne peuvent pas être nommés à un poste de l'ONU à l'expiration de leur mandat. Les greffes établis à Genève, Nairobi et New York appuient le Tribunal du contentieux administratif. Celui-ci a pour rôle d'examiner les faits en cause. Il peut demander l'organisation d'audiences, qui sont normalement publiques. Ses jugements ont force obligatoire, encore que les fonctionnaires et le Secrétaire général puissent en faire appel, conformément au Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies.

88. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est la deuxième instance du nouveau système d'administration de la justice à deux niveaux. Ce tribunal a pour objet de revoir les jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies au motif que celui-ci aurait commis une erreur, et non pas de juger de nouveau une affaire. En vertu de son statut, il est compétent pour connaître des appels provenant de l'une ou de l'autre des parties quand il peut être prouvé que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a outrepassé sa compétence, commis une erreur sur un point de droit ou dans la procédure ou est arrivé à un jugement manifestement déraisonnable. Le Tribunal d'appel se compose de sept juges qui doivent justifier d'au moins 15 années d'expérience judiciaire en droit administratif acquise dans une juridiction nationale ou internationale.

ii) *Bureau d'aide juridique au personnel*

89. Le Bureau d'aide juridique au personnel marque une amélioration notable de la représentation juridique des fonctionnaires qui souhaitent faire appel d'une décision administrative ou font l'objet de sanctions disciplinaires. Il se compose de sept juristes affectés à plein temps à Addis-Abeba, Beyrouth, Genève et Nairobi et au bureau principal à New York. La création du Bureau d'aide juridique au personnel témoigne d'un engagement important à l'égard du principe selon lequel les fonctionnaires devraient avoir accès à des services de conseil et à une représentation juridiques de caractère professionnel, mais l'on s'attend à ce que le volume des demandes dépasse ses capacités et que certains fonctionnaires doivent avoir recours à l'assistance offerte à titre bénévole par des fonctionnaires en exercice ou d'anciens fonctionnaires ayant des compétences juridiques.

iii) *Bureau de l'administration de la justice*

90. Le Bureau de l'administration de la justice, qui est entièrement indépendant et est dirigé par un directeur exécutif, est responsable de la coordination du fonctionnement d'ensemble du système formel d'administration de la justice. Le Bureau d'aide juridique au personnel et les greffes du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies font partie du Bureau de l'administration de la justice, qui a son siège à New York et une présence, par l'intermédiaire des greffes et du Bureau d'aide juridique au personnel, à Addis-Abeba, Beyrouth, Genève et Nairobi.

iv) Contrôle hiérarchique

91. La phase de contrôle hiérarchique, examen de décisions administratives contestées effectué par le Groupe du contrôle hiérarchique du Département de la gestion, est le point de départ pour l'examen de toute affaire dans le cadre de la procédure formelle. Ce processus d'examen permet au Département de la gestion d'évaluer si une décision contestée a été prise conformément aux règlements, règles ou instructions administratives.

92. Si le Groupe du contrôle hiérarchique détermine qu'une décision a été prise à mauvais escient, l'Administration veillera à ce qu'elle soit modifiée ou à ce qu'un recours approprié soit fourni. Ceci lui permet de corriger une erreur ou d'offrir des recours acceptables, afin de réduire le nombre d'affaires dont le système formel est saisi. Le contrôle hiérarchique permet également à l'Administration de déceler les problèmes de caractère structurel, de prendre des mesures correctives et d'assurer le respect du principe de responsabilité.

VI. Déontologie et intégrité

93. La composante déontologie est un élément central du système de responsabilité – en particulier les mécanismes, politiques, principes et valeurs qui constituent la norme pour juger la conduite et le comportement du personnel des Nations Unies. Les valeurs et principes fondamentaux qui régissent la conduite et le comportement du personnel sont énoncés dans la Charte des Nations Unies, les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux (voir ST/SGB/2002/13, annexe, sect. IV) et le Statut et le Règlement du personnel.

94. Un nouveau code de déontologie du personnel des Nations Unies, applicable à l'échelle du système des Nations Unies, a été mis au point et présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session (A/64/316, annexe). Il s'agit d'un document concis, qui énonce clairement les valeurs et les principes fondamentaux applicables à l'exercice par les fonctionnaires des Nations Unies de leurs tâches officielles et de leurs responsabilités. Il existe par ailleurs un code de conduite, les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, qui énonce les principes directeurs sur lesquels tout fonctionnaire doit régler son comportement, pour qu'il soit conforme au statut des fonctionnaires internationaux.

A. Le Bureau de la déontologie

95. Conformément au Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1 de l'Assemblée générale) et dans le contexte des initiatives globales de réforme de la gestion, le Bureau indépendant de la déontologie a été créé en janvier 2006. Ce bureau élabore des normes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation aux exigences de la déontologie et donne confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d'intérêts, par exemple). Il supervise notamment le service d'assistance téléphonique en matière de déontologie, a des responsabilités liées à la protection des fonctionnaires contre les représailles que pourraient entraîner la dénonciation de manquements ou la coopération à des audits ou des enquêtes autorisées, et administre le programme de transparence en matière d'intérêts financiers.

1. Promotion de normes éthiques

96. Le Bureau de la déontologie, en collaboration avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, encourage la formation en matière de déontologie pour sensibiliser davantage les fonctionnaires aux questions de déontologie, d'intégrité et de responsabilité et mieux leur faire connaître ces questions. Le Bureau élabore, examine et adapte les programmes de formation et s'efforce d'intégrer les questions d'intégrité et de déontologie dans le cadre plus large des activités de formation et de perfectionnement du personnel organisées par l'ONU, notamment les programmes d'orientation des nouveaux fonctionnaires.

97. Le Bureau de la déontologie joue un rôle important en donnant confidentiellement des avis et conseils aux fonctionnaires à titre individuel, à des groupes de fonctionnaires, à des départements et à des bureaux. Les fonctionnaires peuvent contacter le Bureau de la déontologie pour discuter de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels, comme ceux qui ont trait aux activités menées en dehors de l'Organisation, aux restrictions applicables après la cessation de service ou à l'acceptation de cadeaux. Le Bureau de la déontologie ne remplace aucun des mécanismes dont le personnel dispose déjà pour dénoncer des manquements ou pour faire vider ses griefs. De fait, il a pour rôle d'offrir aux fonctionnaires et à l'Administration des possibilités de chercher des avis, en toute confidentialité, au sujet de questions de déontologie ou de conflits d'intérêts potentiels.

2. Dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires

98. Le Bureau de la déontologie administre le dispositif de transparence financière concernant les fonctionnaires pour maintenir et accroître la confiance du public dans l'intégrité de l'Organisation. L'objet principal de ce programme est de déterminer si les avoirs financiers, affiliations personnelles ou activités extérieures des fonctionnaires risquent de faire naître des conflits d'intérêts, et de conseiller les intéressés sur le meilleur moyen de gérer ce risque, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'Organisation. Dans certains cas, le Bureau conseillera à des fonctionnaires de se défaire de certains actifs ou de renoncer à certaines de leurs fonctions.

99. Le programme initial de transparence en matière d'intérêts financiers est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999. La circulaire actuelle, intitulée Déclaration de situation financière et déclaration d'intérêts (ST/SGB/2006/6), qui a pris effet le 1^{er} mai 2006, a toutefois abaissé les plafonds à partir desquels les fonctionnaires sont tenus de souscrire une déclaration sur leur situation financière et durci les obligations de déclaration à l'égard des conjoints et des enfants à charge des fonctionnaires. Elle a également élargi la portée de la politique de manière à inclure tout fonctionnaire des classes D-1 ou L-6 ou de rang supérieur, tout fonctionnaire (quelle que soit la classe de son poste) chargé des achats ou ayant pour fonction principale d'acheter des biens et services pour le compte de l'Organisation ou de placer des avoirs de l'Organisation, tout fonctionnaire ayant directement accès, de par ses fonctions, à des informations confidentielles sur la passation des marchés ou les placements, et tout fonctionnaire affecté au Bureau de la déontologie. Tout fonctionnaire qui ne respecte pas son obligation de souscrire une déclaration de situation financière doit être signalé au Bureau de la gestion des ressources humaines, pour éventuelle sanction disciplinaire.

100. Depuis décembre 2007, le Secrétaire général encourage les hauts fonctionnaires de l'ONU (à partir du rang de sous-secrétaire général) à divulguer publiquement leur situation financière. Les déclarations publiques volontaires faites par des secrétaires généraux adjoints et des sous-secrétaires généraux sont affichées sur le site Web du Secrétaire général.

3. Protection contre des représailles

101. La politique de protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou des enquêtes dûment autorisés est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (ST/SGB/2005/21). Cette politique énonce formellement les mesures de protection prises en faveur des fonctionnaires menacés ou faisant l'objet de représailles pour avoir dénoncé un manquement concernant leur environnement de travail, ou pour avoir collaboré à des audits ou des enquêtes dûment autorisés. Si le Bureau de la déontologie constate de manière crédible qu'il y a eu représailles ou menace de représailles, il saisit le Bureau des services de contrôle interne par écrit de l'affaire afin qu'il mène une enquête, et en informe immédiatement le requérant par écrit. Toutes les plaintes sont traitées conformément à des procédures spécifiques qui en assurent la confidentialité et un examen rapide.

4. Application cohérente des règles de déontologie au sein du système des Nations Unies

102. Le Comité de déontologie des Nations Unies (voir ST/SGB/2007/11) a été créé le 1^{er} décembre 2007 pour uniformiser les normes et politiques appliquées en matière de déontologie par le Secrétariat de l'ONU et les organes et programmes ayant une administration distincte. Il engage des consultations au sujet de certaines affaires et questions importantes ayant des incidences à l'échelle du système, dont un bureau de déontologie ou le président du Comité de déontologie lui font part.

103. Le Comité de déontologie des Nations Unies procède à des échanges d'informations sur l'élaboration et l'application des politiques afin que les règles et politiques de déontologie soient appliquées de manière cohérente au sein du système des Nations Unies. Il s'emploie à harmoniser les politiques concernant la protection des fonctionnaires et la formation, à coordonner les programmes de transparence financière et à examiner les rapports annuels des organisations membres.

VII. Fonctions et responsabilités en matière de contrôle

104. L'Administration est responsable au premier chef de la supervision des systèmes et mécanismes de contrôle internes afin que l'Organisation puisse atteindre ses objectifs de manière efficace et transparente. Les organes de supervision ont un rôle important à jouer dans la promotion d'une culture de respect et d'intégrité en décourageant la mauvaise gestion et la corruption. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils fournissent un appui critique à la gestion en évaluant de manière indépendante l'adéquation et l'efficacité de ces systèmes et mécanismes de contrôle internes. On trouvera dans la présente section une description du rôle joué par les principaux organes de supervision du Secrétariat pour assurer le respect du principe de responsabilité et un examen de la manière de procéder et des mesures à prendre pour accélérer l'application de leurs recommandations.

A. Fonctions et responsabilités en matière de contrôle au Secrétariat de l'ONU dans le contexte du respect du principe de responsabilité

105. Au Secrétariat, les fonctions de contrôle incombent au Comité des commissaires aux comptes, au Corps commun d'inspection, au Bureau des services de contrôle interne et au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit^g. On trouvera ci-après une description de ces quatre organes.

1. Comité des commissaires aux comptes

106. Par sa résolution 74 (I), l'Assemblée générale a créé le Comité des commissaires aux comptes, qui est chargé de vérifier les comptes de l'ONU et ceux de ses fonds et programmes et de rendre compte de ses conclusions et de ses recommandations à l'Assemblée par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. La responsabilité fondamentale du Comité a trait aux audits financiers et aux audits de conformité. Le Comité des commissaires aux comptes est tenu, entre autres, de s'assurer que les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière à la fin de l'exercice, et du résultat des opérations de l'exercice, que ces états ont été établis conformément aux conventions comptables spécifiées, que les conventions comptables ont été appliquées de la même manière que pour l'exercice précédent, et que les opérations ont été conformes au Règlement financier et aux autorisations des organes délibérants.

107. En outre, le Comité des commissaires aux comptes est autorisé par le Règlement financier et les règles de gestion financière (ST/SGB/2003/7) à effectuer des audits de performance. À cet égard, le Comité a la faculté de formuler des observations sur l'efficacité des procédures financières, sur le système comptable, sur les contrôles financiers internes et, en général, sur l'administration et la gestion de l'Organisation.

2. Corps commun d'inspection

108. Le Corps commun d'inspection du système des Nations Unies est le seul organe extérieur indépendant du système des Nations Unies à être mandaté pour conduire des inspections, des évaluations et des enquêtes à l'échelle du système. Il est responsable devant l'Assemblée générale des Nations Unies et, de manière analogue, devant les organes délibérants compétents des institutions spécialisées et autres organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies qui ont accepté son statut (résolution 31/192 de l'Assemblée générale, annexe).

109. Par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations, le Corps commun d'inspection apporte un point de vue indépendant. Il peut proposer des réformes et formuler les recommandations qu'il juge nécessaires, publier des rapports à l'intention des organes compétents des organisations en vue de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouvernance, et adresser des notes

^g Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, en temps qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, a pour rôle de donner des conseils spécialisés à l'Assemblée générale pour l'aider à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle (voir la résolution 60/248, sect. XIII).

et lettres de gestion à leurs chefs de secrétariat. Le Corps commun d'inspection s'efforce d'aider les organisations à exécuter leurs activités et atteindre leurs objectifs de manière plus efficace et économique, identifie les pratiques optimales et facilite les échanges d'informations et de connaissances à travers l'ensemble du système des Nations Unies.

3. Bureau des services de contrôle interne

110. Le Bureau des services de contrôle interne a pour mandat de promouvoir la bonne gouvernance et le respect du principe de responsabilité dans l'Organisation en exerçant un contrôle indépendant et objectif. Le Bureau des services de contrôle interne a été créé en juillet 1994 en tant que bureau fonctionnant en toute autonomie chargé d'aider le Secrétaire général à exercer ses responsabilités en matière de contrôle interne des ressources et du personnel de l'Organisation, en exerçant un contrôle, et en procédant à des audits internes, à des inspections, à des évaluations et à des investigations. Le mandat du Bureau est réexaminé tous les cinq ans, comme prévu dans les résolutions 48/218 B, 54/244 et 59/272 de l'Assemblée générale.

111. Le Bureau des services de contrôle interne aide l'Organisation à protéger ses actifs et fait en sorte que les activités menées dans le cadre des programmes soient conformes aux résolutions, règlements, règles et politiques de l'Organisation. Le Bureau joue un rôle important en contribuant à empêcher ou déceler les manœuvres frauduleuses, les gaspillages, les abus, les malversations et les irrégularités de gestion.

4. Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit

112. À la suite du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale a observé que des mesures supplémentaires étaient nécessaires pour renforcer l'indépendance des structures de contrôle et a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixantième session, des propositions détaillées sur la création d'un comité consultatif indépendant pour les questions de contrôle. Le Secrétaire général a présenté ces propositions en novembre 2005 (voir A/60/568 et Corr.1, 2 et 3). En décembre 2005, l'Assemblée générale a décidé (résolution 60/248, sect. XIII) de créer le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit en tant que nouvel organe consultatif indépendant de contrôle de l'Organisation des Nations Unies et en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée.

113. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit est un organe consultatif d'experts plutôt qu'un organe opérationnel et aide l'Assemblée générale à exercer ses responsabilités en matière de contrôle. De manière générale, il a pour tâche de donner à l'Assemblée des avis sur la portée, les résultats et l'efficacité des audits et des autres fonctions de contrôle, en particulier celles du Bureau des services de contrôle interne, sur les mesures à prendre pour que les recommandations issues des audits et autres contrôles soient effectivement mises en application, et sur diverses questions relatives à la gestion des risques, au contrôle interne, aux opérations, à la comptabilité, et à la transparence en matière financière. Le Comité donne en outre des avis à l'Assemblée générale sur des mesures permettant d'accroître et de faciliter la coopération entre les organes de contrôle des Nations Unies.

B. Mise en application des recommandations et identification des problèmes d'ordre structurel

114. Pour assurer la mise en application rapide des recommandations des organes de contrôle, le Secrétaire général a décidé de modifier le mandat du Comité de gestion (voir ST/SGB/2005/6) pour inclure dans ses tâches fondamentales celle qui consiste à « veiller à ce que les conclusions et recommandations du Comité des commissaires aux comptes, du Corps commun d'inspection et du Bureau des services de contrôle interne soient effectivement intégrées aux processus de direction et à ce que les recommandations acceptées soient l'objet de suivi et de mise en exécution en temps opportun » (ST/SGB/2006/14).

115. Le Département de la gestion suit la mise en œuvre au niveau des départements des recommandations des organes de contrôle et fait rapport tous les trois mois au Comité de gestion sur la suite qui leur a été donnée. Les rapports des organes de contrôle sont également communiqués aux organes intergouvernementaux, par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et/ou de la Cinquième Commission. Ceci permet aux États Membres de prendre en toute connaissance de cause des décisions concernant les réalisations de l'Organisation et le degré auquel elle applique les règles, politiques et procédures.

116. Le Département de la gestion cherche à renforcer ses efforts de contrôle en mettant progressivement en place des capacités d'examen des problèmes structurels auxquels il serait bon de trouver des solutions à l'échelle du système. L'analyse systémique irait au-delà de l'approche fragmentée du suivi de la mise en œuvre des recommandations par chaque département, et fournirait la base pour l'adoption de solutions d'ensemble aux problèmes et déficiences relevés à l'échelle du Secrétariat. Des rapports identifiant les faiblesses structurelles et les solutions proposées devraient être présentés périodiquement au Comité de gestion pour qu'il puisse fournir des directives et prendre des décisions concernant la mise en œuvre des solutions proposées.

117. Les organes de contrôle ont également un rôle important à jouer pour faire en sorte que les recommandations soient appliquées. À cet égard, ils devraient notamment formuler des recommandations qui comprennent une proposition claire et viable en vue de leur application; fournir des mécanismes propres à promouvoir l'action et le suivi des recommandations qu'ils ont formulées et à favoriser la discipline pour en suivre pleinement et rapidement l'application; mettre l'accent sur les questions critiques qui ont un impact important sur l'efficacité fonctionnelle dans les rapports de contrôle et éviter la présentation d'un trop grand nombre de recommandations qui risque d'avoir un effet d'évincement et de porter atteinte à la capacité du Secrétariat d'y donner suite; et appliquer systématiquement au contrôle une approche fondée sur l'évaluation des risques dans le cadre de laquelle priorité sera donnée aux recommandations et secteurs dont le rang de priorité est élevé.

C. Adoption de mesures correctives lorsqu'un manquement est signalé par un organe de contrôle

118. Sur la base des résultats des enquêtes menées par les organes de contrôle sur des allégations concernant des manquements (violation des règlements, règles et

instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies), l'Organisation prend des mesures (disciplinaires ou administratives) appropriées à l'encontre des fonctionnaires concernés. Dans certains cas, quand le manquement signalé ne constitue pas une faute mais devrait plutôt faire l'objet d'une mesure administrative, par exemple lorsqu'il s'agit d'une question de performance, l'affaire est normalement traitée par le département ou bureau concerné avec la participation active du Bureau de la gestion des ressources humaines. S'il est prouvé qu'il y a eu faute (par exemple en cas de violation des règlements, règles et instructions administratives de l'ONU), il est mené une enquête à la suite de laquelle le Bureau de la gestion des ressources humaines est saisi de l'affaire, qu'il traite conformément aux procédures établies pour les affaires disciplinaires.

119. Dans les cas où des allégations crédibles faisant état d'une infraction sont avancées, les affaires font l'objet d'un processus d'évaluation approfondi tant du point de vue juridique que du point de vue politique, avant qu'une mesure appropriée soit proposée au Secrétaire général pour décision. Cette mesure peut comprendre le renvoi de l'affaire aux autorités nationales des États Membres pour complément d'enquête et/ou décision juridique. Une fois qu'il a été décidé de saisir les autorités nationales, le Bureau des affaires juridiques applique la décision en conséquence.

120. Des informations sur les cas de faute professionnelle ou délictueuse avérée sont communiquées chaque année à l'Assemblée générale et à tous les membres du personnel des Nations Unies, conformément à la résolution 59/287 de l'Assemblée générale.

Annexe II

Dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne

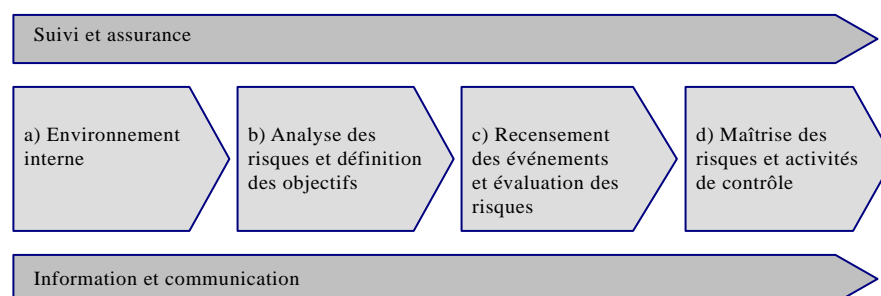
I. Introduction et définition

1. La gestion intégrée des risques a pour objet de recenser les événements qui pourraient affecter l'Organisation s'ils se produisaient, et de gérer les risques y afférents, afin que l'Organisation puisse être raisonnablement sûre de réaliser ses objectifs. Les plus hauts responsables de l'Organisation ont la maîtrise et assurent l'exécution du processus, qui est appliqué aux fins de l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de l'Organisation. Tout dispositif intégré de gestion des risques doit comprendre un mécanisme de contrôle interne efficace.

2. Dans le présent document, il est proposé de mettre en place un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne qui s'appuie sur les principales recommandations du Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway^a, de la Commission des normes de contrôle interne de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)^b et du Comité directeur pour l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'ONU et dans ses fonds, programmes et institutions spécialisées (A/60/883/Add.1 et 2). Les principaux éléments du dispositif de gestion des risques sont : a) l'environnement interne; b) l'analyse des risques et la définition des objectifs; c) le recensement des événements et l'évaluation des risques; d) la maîtrise des risques et les activités de contrôle; e) l'information et la communication; et f) le suivi et l'assurance. Ces éléments sont illustrés et décrits dans la figure ci-après :

Figure I

Dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne



^a « Le management des risques de l'entreprise : cadre de référence », Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway (septembre 2004).

^b « Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne du secteur public », Commission des normes de contrôle interne de l'INTOSAI (2004 et 2007).

3. Pour mettre le dispositif en place et offrir un niveau adéquat de contrôle de l'exécution, il est proposé de créer une fonction spécifique – la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés – au Bureau du Secrétaire général adjoint pour la gestion.

II. Dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne

A. Environnement interne

4. Il est essentiel que l'Assemblée générale, le Secrétaire général et les hauts responsables de l'Organisation apportent un appui sans réserve à la mise en place de procédures efficaces de gestion des risques et de contrôle interne et s'engagent à les faire appliquer. Un tel dispositif n'étant viable que si tous les cadres supérieurs du Secrétariat s'investissent pleinement et assument leurs responsabilités à cet égard, le succès de sa mise en œuvre dépend donc de leur adhésion et de leur appui constant et manifeste. La gestion des risques et le contrôle interne doivent aussi bénéficier de ressources suffisantes à tous les niveaux de l'Organisation.

5. La première étape de la mise en place d'un dispositif global devrait consister à élaborer une politique générale de gestion des risques et de contrôle interne à l'échelle de l'Organisation, définissant la finalité, les mécanismes de gouvernance et les principes qui constitueront le fondement du dispositif. Cette politique devra être adaptée aux différents départements en fonction du niveau de risque auquel ils sont exposés, du contexte dans lequel les risques s'inscrivent et de l'évaluation qui en est faite.

6. L'élaboration de la politique devra s'appuyer sur les principes ci-après :

a) **Ancrage** : La gestion des risques doit être explicitement ancrée dans les dispositifs existants. On appliquera une certaine souplesse à l'exécution des stratégies et à l'allocation des ressources, en fonction des risques qui pourraient entraver la réalisation des objectifs de chaque unité opérationnelle et du Secrétariat en tant qu'entité;

b) **Cohérence** : L'Organisation doit adopter, dans le cadre de son processus de prise de décisions, une démarche cohérente pour ce qui est de recenser, d'évaluer, d'atténuer, de surveiller et de faire connaître les risques liés à toutes ses procédures et fonctions;

c) **Intégration** : Le dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne doit faire partie intégrante des principaux dispositifs opérationnels, comme la planification stratégique, la gestion des opérations et la gestion financière, et l'évaluation des résultats et la gestion de la performance;

d) **Prise en main par la direction** : Afin de renforcer le principe de responsabilité, les « pilotes des risques » et la direction doivent bien comprendre les risques auxquels sont exposées leurs opérations et avoir une marge de manœuvre suffisante pour déterminer les mesures à prendre pour y faire face;

e) **Sensibilisation aux risques** : Il faut entretenir une culture centrée sur la prise en compte du risque et axée sur les résultats, le Secrétariat devant abandonner la tendance dominante actuelle qui consiste à éviter de prendre des risques, pour

adopter une culture sensible au risque, dans laquelle les décisions sont prises sur la base d'une évaluation systématique des risques et des bénéfices attendus;

f) **Communication** : Une information adéquate doit être diffusée à différents échelons dans l'ensemble de l'Organisation, aux hauts responsables, au Secrétaire général et à l'Assemblée générale. Cette information, à laquelle viendront s'ajouter les avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité indépendant pour les questions d'audit, permettra aux États Membres et au Secrétaire général de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités respectives en matière de gouvernance et de contrôle et de prendre des décisions sur les modifications à apporter au système de contrôle interne.

B. Analyse des risques et définition des objectifs

7. L'analyse des risques commence par l'établissement d'une cartographie des risques, parallèlement à l'élaboration des stratégies, plans et objectifs qui seront utilisés pour hiérarchiser les risques et déterminer les activités de gestion et les mesures d'atténuation nécessaires. À cette fin, le Secrétariat établit son univers des risques, qui comprend une description très détaillée de tous les risques auxquels est exposée l'Organisation. Dans le cadre de l'univers des risques du Secrétariat, chaque département, bureau, commission, mission ou tribunal établit son propre catalogue de risques, en l'ajustant aux caractéristiques de l'entité considérée. Ce processus facilite l'adoption d'un langage commun du risque, qui permet au Secrétariat de rassembler des informations sur les risques et de les évaluer à plusieurs niveaux, dans l'ensemble de l'Organisation, de manière cohérente et intégrée. Il permet aussi à la direction de comprendre l'impact des différentes stratégies de réaction au risque à l'échelle du système, et d'évaluer l'efficacité globale des mécanismes de contrôle et des mesures d'atténuation du risque.

8. L'univers des risques du Secrétariat, élaboré en 2008, est un catalogue de 116 risques qui relèvent de cinq domaines principaux : a) risques stratégiques; b) risques relatifs à la gouvernance; c) risques relatifs aux opérations; d) risques relatifs au respect des lois et règlements; et e) risques financiers (voir tableau 1 ci-après).

9. Toutes les informations pertinentes sur les risques qui relèvent du processus d'évaluation des risques doivent être centralisées dans une base de données – l'inventaire des risques du Secrétariat – qui comprend l'univers des risques (ordonné par catégorie de risque, sous-catégorie de risque, risque et définition du risque) et des renseignements relatifs au classement des risques, aux facteurs de risque et à leurs causes sous-jacentes. Chaque lieu d'affectation doit tenir, dans l'inventaire des risques, un catalogue des risques auxquels il est exposé, en consignait tout changement pertinent de l'environnement sur le plan des risques. En plus des évaluations périodiques, une étude exhaustive des risques doit être réalisée au moins une fois par an.

10. Après avoir défini les objectifs et la portée de l'évaluation des risques, le Secrétariat doit déterminer les critères permettant de mesurer les risques. Conformément aux meilleures pratiques, les risques sont classés en fonction de la probabilité qu'ils se matérialisent, de l'impact qu'aurait une telle occurrence et de l'efficacité des contrôles. L'impact est le résultat probable ou les conséquences qu'aurait un événement donné. La probabilité est l'éventualité qu'un événement se produise. L'efficacité des contrôles correspond à l'efficacité perçue des contrôles,

procédures et activités mis en œuvre pour gérer ou atténuer un risque. Dans ce contexte, on entend par contrôle interne les procédures appliquées par la direction pour que l'Organisation puisse être raisonnablement sûre qu'elle atteindra ses objectifs. Les critères de classement utilisés par le Secrétariat de l'ONU pour mesurer l'impact, la probabilité et l'efficacité des contrôles sont récapitulés dans le tableau 2 ci-après.

C. Recensement des événements et évaluation des risques

11. Pour recenser les événements potentiels, on recueillera des informations auprès de la direction et des fonctionnaires de l'unité opérationnelle qui procède à l'évaluation des risques, par le biais d'entretiens, d'ateliers, de questionnaires et d'enquêtes sur les risques. Les risques peuvent aussi être identifiés en étudiant d'autres sources pertinentes, notamment les analyses de procédés opérationnels, les rapports d'audit, les rapports d'incidents et les enseignements tirés de l'expérience.

12. Chaque risque recensé est ensuite évalué en fonction des critères de classement des risques et des contrôles qui ont été définis préalablement. Dans une première étape, on évalue la probabilité qu'un risque se matérialise et l'impact qu'aurait un tel événement, en tenant compte des informations obtenues dans le cadre des entretiens, ateliers, enquêtes ou analyses de procédés qui ont été menés, abstraction faite des contrôles qui pourraient avoir été mis en place pour atténuer les effets d'une telle occurrence (évaluation du risque inhérent). On s'efforce ensuite d'obtenir des informations permettant d'évaluer l'efficacité des contrôles et procédures mis en place pour atténuer le risque. Pour bien évaluer l'efficacité des contrôles, il est nécessaire de comprendre leur finalité, à savoir comment ils sont censés atténuer la probabilité qu'un risque donné se matérialise ou réduire l'impact d'une telle occurrence, et d'apprécier leur efficacité opérationnelle.

13. L'examen de l'exposition au risque inhérent, d'une part, et du niveau d'efficacité des contrôles, d'autre part, détermine le niveau du risque résiduel^c. Les risques résiduels ainsi identifiés doivent être validés au cours d'un atelier spécialement organisé à cet effet, de façon que les responsables puissent appréhender de la même façon les risques recensés et leur importance relative.

D. Maîtrise des risques et activités de contrôle

14. Le classement de l'impact et de la probabilité résultant de l'évaluation des risques recensés détermine le niveau général d'exposition au risque inhérent et, après la prise en compte des mesures de contrôle, le degré d'exposition au risque résiduel. Les risques ainsi définis peuvent être regroupés en trois niveaux :

a) **Niveau 1.** Les risques les plus graves doivent être suivis au plus haut niveau et, à ce titre, être portés à l'attention du Secrétaire général par l'intermédiaire

^c D'après la définition figurant dans le cadre de référence établi par le Comité des organisations de tutelle de la Commission Treadway, le risque résiduel est celui qui subsiste après que la direction a mis en place des mesures visant à atténuer la probabilité qu'un risque se matérialise ou l'impact d'une telle occurrence, et constitue donc la base à partir de laquelle on déterminera la réponse qu'il convient d'apporter.

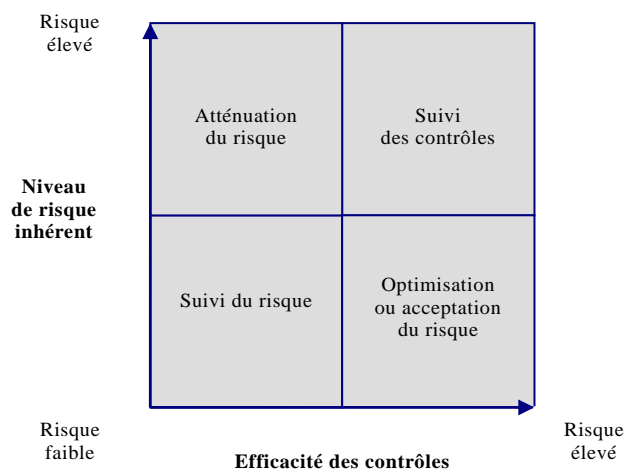
du Haut comité de gestion, et à l'attention de l'Assemblée générale par le Secrétaire général;

b) **Niveau 2.** Les risques modérés doivent faire l'objet d'un suivi et de mesures correctives, sous la responsabilité du pilote du risque et de l'interlocuteur local pour la gestion des risques et le contrôle interne. Ces risques doivent être portés à la connaissance de la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés et du Chef du département ou bureau responsable du domaine faisant l'objet de l'évaluation;

c) **Niveau 3.** Les risques dont on considère qu'ils présentent un faible niveau d'exposition et un faible risque résiduel doivent faire l'objet d'un suivi périodique afin de s'assurer que le niveau de risque reste le même.

15. La carte (heat map) des risques résiduels ci-dessous, présentée sous la forme d'un diagramme à quatre quadrants, donne une représentation graphique des résultats d'une évaluation des risques, en particulier des risques résiduels qui sont fonction de l'exposition au risque et du niveau d'efficacité des contrôles. Elle a pour objet d'aider la direction à déterminer les stratégies de gestion et mesures d'atténuation des risques appropriées.

Figure II
Carte (heat map) des risques résiduels



16. Les résultats des évaluations effectuées dans les différents lieux d'affectation devront être comparés entre eux par la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés et mesurés à l'aide des critères de classement établis au niveau de l'entité concernée de façon à ce qu'une évaluation du niveau de risque de l'entité puisse être établie.

E. Information et communication

17. Des données pertinentes suffisamment détaillées sur les risques et les contrôles doivent être diffusées à l'échelle de l'Organisation pour appuyer la prise de

décisions tendant à la réalisation des mandats et objectifs prescrits. Il est en particulier important que le profil risques de l'Organisation et l'efficacité des contrôles en place servent de fondement aux activités menées et aux décisions prises par la direction au titre de son plan de réaction aux risques, et soient pris en compte pour déterminer le montant des crédits à prévoir dans le cadre stratégique et le projet de budget. La mise en place d'un dispositif efficace de gestion des risques et de contrôle interne contribuera donc à promouvoir une culture centrée sur la prise en compte du risque s'appuyant sur une capacité de prise de décisions fondée sur une meilleure connaissance des risques, dans la mesure où l'importance des risques et l'efficacité des contrôles y relatifs seront expressément pris en compte lors de l'évaluation des programmes et des allocations budgétaires pertinentes.

18. Les risques à couvrir, le niveau de détail requis et la périodicité d'établissement des rapports varieront en fonction des destinataires et dépendront des responsabilités qu'ils exercent en matière de gestion des risques et de contrôle interne. Ainsi, les directeurs de programme responsables de la gestion de risques spécifiques à l'échelon local devront recevoir des renseignements détaillés concernant leur domaine de responsabilité. Un rapport faisant le point, pour l'ensemble de l'Organisation, des risques jugés les plus graves devra être communiqué au Secrétaire général par l'intermédiaire du Haut Comité de gestion. Le Secrétaire général fera rapport à l'Assemblée générale sur le dispositif intégré de gestion des risques, selon qu'il conviendra.

F. Suivi et assurance

19. Dans la mesure où l'évaluation des risques repose sur la perception que la direction a de l'efficacité des contrôles, des activités de certification sont nécessaires pour valider l'évaluation et donner une assurance quant à l'efficacité des contrôles et à l'adéquation des mesures de gestion des risques. Les interlocuteurs pour la gestion des risques et le contrôle et la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés devront aider la direction dans ses activités de suivi et d'établissement de rapports sur la question.

20. Conformément à son mandat, le Bureau des services de contrôle interne sera responsable de l'évaluation indépendante de l'efficacité du dispositif de contrôle, y compris l'évaluation périodique de la mise en œuvre d'un dispositif intégré efficace de gestion des risques et de contrôle interne. La Division de l'audit interne du Bureau sera en outre chargée d'examiner les résultats du processus d'évaluation des risques, et en tiendra compte lorsqu'elle planifiera ses audits.

21. Dans le cadre de ses activités de certification des états financiers de l'Organisation, le Comité des commissaires aux comptes sera en mesure d'utiliser les résultats de l'évaluation des risques, qui constitueront un élément important de son évaluation du système de contrôle interne de l'Organisation.

22. La mise en place d'un dispositif de gestion des risques efficace suppose l'existence de mécanismes de gouvernance appropriés. Alors que l'ensemble du personnel d'encadrement et les fonctionnaires devront s'acquitter au quotidien des activités de gestion des risques et de contrôle interne, la responsabilité générale de l'application du dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne au Secrétariat incombera en dernière analyse au Secrétaire général. Au niveau de chaque département, bureau, commission, mission ou tribunal, la responsabilité de

l'application effective des procédures de gestion des risques et de contrôle interne relèvera du responsable le plus élevé en grade. Dans le cadre des contrats de mission conclus entre le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires, ceux-ci devront confirmer chaque année, dans un rapport de certification, ce qu'ils ont fait pour mettre en place et maintenir un dispositif de contrôle interne solide en fonction des résultats de l'évaluation des risques. L'Assemblée générale, sur la base des avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, supervisera la gestion des risques et veillera à ce que les hauts responsables établissent et maintiennent un dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne efficace^d.

III. Plan et calendrier de mise en œuvre

23. Le plan initial de mise en œuvre, qui comprendra la mise en place des ressources humaines et technologiques nécessaires, devrait prendre environ deux ans. En supposant que l'Assemblée générale approuve le plan initial d'ici à décembre 2011, la mise en œuvre initiale en quatre phases pourrait commencer en janvier 2012 et s'achever en décembre 2013 (voir fig. III). Compte tenu du fait que les opérations d'évaluation des risques qui seront menées dans un certain nombre d'unités opérationnelles se dérouleront de façon échelonnée après que la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés aura été créée, on estime, sous réserve que les ressources nécessaires soient disponibles, qu'il faudra trois ou quatre années supplémentaires pour que le dispositif soit mis en œuvre et adopté dans l'ensemble de l'Organisation à l'échelle mondiale.

^d On trouvera une description détaillée des mécanismes de gestion des risques et des rôles et responsabilités en la matière dans un document intitulé « Dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne » qui doit être présenté au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit en février 2010.

Figure III
Plan de mise en œuvre

2012												2013											
Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
(1) Planification : d'ici à mai 2012																							
(2) Recrutement : d'ici à décembre 2012																							
<i>Publication des avis de vacance de postes</i>			<i>Sélection des candidats</i>																				
(3) Mise en place de la solution technique : juin 2012 – décembre 2013																							
<i>Sélection du fournisseur (procédure de passation de marché) : d'ici à mai 2013</i>						<i>Mise en place : d'ici à décembre 2013</i>						<i>Formation</i>											
(4) Formation à la gestion intégrée des risques : continue à partir de janvier 2013																							
<i>Planification : d'ici à juin 2013</i>						<i>Mise en œuvre : continue</i>																	

1. Planification (5 mois)

- Planification détaillée de la mise en œuvre
- Rédaction de la documentation supplémentaire, y compris de directives et de manuels de procédures détaillés, compte tenu des principes et pratiques énoncés au titre du dispositif
- Établissement du cahier des charges relatif à la solution technique

2. Recrutement (12 mois)

- Établissement et publication des avis de vacance de postes
- Sélection et recrutement des candidats
- Désignation des interlocuteurs pour la gestion des risques et le contrôle interne

3. Achat et mise en place de la solution technique

- Choix du fournisseur conformément à la procédure de passation de marchés de l'ONU
- Mise en place du système
- Formation informatique

4. Formation au dispositif intégré de gestion des risques et de contrôle interne (continue)

- Élaboration de modules de formation à mettre en œuvre à l'échelle mondiale :

- o Programme en ligne offert à tous les fonctionnaires pour qu'ils acquièrent une connaissance pratique du dispositif
- o Programme de formation de formateurs destiné aux fonctionnaires qui seront directement chargés de la mise en œuvre du dispositif

Tableau 1
Univers des risques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

1. Risques stratégiques	2. Gouvernance	3. Opérations	3. Opérations (suite)	4. Respect des règles
1.1 Planification et allocation des ressources	2.1 Gouvernance	3.1 Gestion des programmes	3.4 Services d'appui	4.1 Aspects juridiques
1.1.1 Vision à long terme et mandat	2.1.1 Comportement des hauts fonctionnaires	3.1.1 Activités de sensibilisation	3.4.1 Financement	4.1.1 Contrats et marchés
1.1.2 Planification stratégique	2.1.2 Secrétariat, conseils et commissions	3.1.2 Activités de diffusion	3.4.2 Traduction et interprétation	4.1.2 Propriété intellectuelle
1.1.3 Budgétisation	2.1.3 Environnement de contrôle	3.1.3 Développement économique et social	3.4.3 Achats	4.1.3 Lutte anticorruption
1.1.4 Ouverture de crédits budgétaires	2.1.4 Prise de décisions – Assemblée générale, Conseil de sécurité et commissions	3.1.4 Gestion des conférences	3.4.4 Administration des fournisseurs	4.1.4 Droit international
1.1.5 Stratégie et planification relatives aux ressources humaines		3.1.5 Recherche, analyse et conseils	3.4.5 Gestion des avoirs et des stocks	4.1.5 Confidentialité
1.1.6 Planification de l'exécution et de l'intégration	2.1.5 Structure de l'Organisation	3.1.6 Élaboration des politiques	3.4.6 Gestion des installations et des biens immobiliers	4.2 Respect des règlements
1.1.7 Synchronisation institutionnelle	2.1.6 Mesure de la performance	3.1.7 Coopération interorganisations et liaison	3.4.7 Plan-cadre d'équipement	4.2.1 Politiques internes et résolutions
1.1.8 Chevauchement des mandats	2.1.7 Gestion du comportement professionnel		3.4.8 Continuité des opérations	4.2.2 Relations entre l'Administration et le personnel
1.1.9 Externalisation	2.1.8 Gestion conjointe interinstitutions et partenariats	3.2 Activités relatives aux missions	3.4.9 Activités commerciales	4.2.3 Réglementation du pays hôte
	2.1.9 Transparence	3.2.1 Paix et sécurité internationales	3.4.10 Assistance juridique	5. Aspects financiers
1.2 Principaux organes, États Membres et partenaires	2.1.10 Hauts responsables et cadres supérieurs	3.2.2 Appui électoral	3.4.11 Administration des tribunaux et appui judiciaire	5.1 Financement et investissements
1.2.1 Assemblée générale et États Membres	2.1.11 Responsabilisation	3.2.3 État de droit	3.4.12 Administration du quartier pénitentiaire	5.1.1 Contributions financières
1.2.2 Partenaires, prestataires de services agréés, organismes et bailleurs de fonds	2.1.12 Autonomisation	3.2.4 Interventions en cas de catastrophe et assistance humanitaire	3.5 Ressources humaines	5.1.2 Financement au moyen de fonds extrabudgétaires
1.2.3 Relations institutionnelles	2.2 Déontologie	3.2.5 Planification des missions	3.5.1 Affectation et mise à disposition des ressources	5.1.3 Fonds d'affectation spéciale – encaissements
	2.2.1 Déontologie	3.2.6 Démarrage des missions	3.5.2 Recrutement, engagement et rétention du personnel	5.1.4 Gestion des fonds d'affectation spéciale
	2.2.2 Fraude et agissements illicites	3.2.7 Dissolution des missions	3.5.3 Planification de la relève et promotions	5.1.5 Gestion des fonds versés par les donateurs et communication de l'information y relative
	2.2.3 Conflits d'intérêts	3.2.8 Logistique	3.5.4 Déontologie et discipline	5.1.6 Gestion de trésorerie
	2.2.4 Éthique professionnelle et confidentialité	3.2.9 Opérations aériennes, terrestres et maritimes et fluviales	3.5.5 Perfectionnement et comportement professionnel	5.1.7 Investissements
1.3 Facteurs internes et externes	2.3 Communication et relations publiques	3.2.10 Génie	3.5.6 Rémunération et prestations	5.1.8 Marchés financiers
1.3.1 Conjoncture politique – externe		3.2.11 Transmissions	3.5.7 Services médicaux	5.1.9 Assurances
1.3.2 Conjoncture politique – interne	2.3.1 Relations avec les médias et information	3.2.12 Effectifs des missions	3.5.8 Sûreté et sécurité	
1.3.3 Facteurs d'ordre économique – cours des produits de base	2.3.2 Communication en situation de crise	3.2.13 Dérites des missions	3.5.9 Formation	5.2 Comptes et communication de l'information financière
1.3.4 Événements atypiques (par exemple pandémie, élections, crise environnementale)	2.3.3 Communication avec le personnel	3.3 Tribunaux internationaux	3.5.10 Mobilité	5.2.1 Gestion financière et communication de l'information y relative
1.3.5 Transformation institutionnelle	2.3.4 Radiodiffusion et télévision	3.3.1 Enquêtes et poursuites	3.6 Propriété intellectuelle	5.2.2 Comptabilité générale
	2.3.5 Technologie et communication	3.3.2 Procès et appels	3.6.1 Gestion des connaissances	5.2.3 Contrôles financiers
	2.4 Image	3.3.3 Protection des témoins	3.6.2 Systèmes informatiques et gestion électronique des documents	5.2.4 Gestion du passif et déboursements
	2.4.1 Perception par le public, soutien et image de l'Organisation	3.3.4 Stratégie de fin de mandat	3.7 Ressources informatiques et technologies de l'information	5.2.5 Remboursement d'impôts payés par les fonctionnaires
	2.4.2 Crises et planification et gestion de mesures d'urgence	3.3.5 Effectifs et activités résiduels	3.7.1 Stratégie informatique et mise en place de systèmes	
			3.7.2 Sécurité et accès	
			3.7.3 Disponibilité et continuité des systèmes	
			3.7.4 Intégrité des systèmes	
			3.7.5 Infrastructures et systèmes	

Tableau 2

Critères de classement des risques utilisés par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour mesurer l'impact, la probabilité et l'efficacité des contrôles

Impact

Points	Classement	Description de l'impact						Relèvement	
		Sûreté et sécurité	Durée de l'impact	Impact sur l'Organisation et ses activités	Impact sur l'image de l'Organisation	Impact sur les opérations	Impact financier (par rapport au budget)	Mesures de relèvement	
5	Critique	Pertes en vies humaines (fonctionnaires, partenaires, population)	Potentiellement irrémédiable	Impossibilité pour l'ensemble de l'Organisation de poursuivre normalement ses activités	Articles dans les grands médias internationaux pendant plus d'une semaine	Impossibilité de poursuivre la mission ou les opérations pendant plus d'un mois	> 5 %/ > 500 millions de dollars	Exige une grande attention et l'intervention de l'Assemblée générale et des États Membres	
4	Grave	Pertes en vies humaines imputables à des accidents ou des actions autres que des hostilités	Remédiable sur le long terme (entre 24 et 36 mois)	Au moins deux départements, bureaux ou lieux d'affectation connaissent une interruption importante et durable de leurs activités	Commentaires dans les médias ou les forums internationaux	Interruption des opérations pendant au moins une semaine	3 à 5 %/ 300 à 500 millions de dollars	Exige l'attention des hauts fonctionnaires	
3	Élevé	Dommages corporels (fonctionnaires, partenaires, population)	Remédiable sur le court terme (12 à 24 mois)	Au moins un département, bureau ou lieu d'affectation est modérément touché	Plusieurs commentaires dans un pays	Interruption des opérations pendant moins d'une semaine	< 2-3 %/ 200 à 300 millions de dollars	Exige l'attention des cadres intermédiaires	
2	Modéré	Destruction d'infrastructures, de matériel et d'autres biens	Temporaire (moins de 12 mois)	Un département, bureau ou lieu d'affectation est légèrement touché	Commentaires sporadiques dans un pays	Interruption mesurée des opérations	< 1-2 %/ 100 à 200 millions de dollars	Délégation aux cadres subalternes et aux subordonnés	
1	Faible	Dommages aux infrastructures, matériel et autres biens	Sans objet ou impact limité					< 1 %/ < 100 millions de dollars	Sans objet ou impact limité

Probabilité

<i>Points</i>	<i>Classement</i>	<i>Degré de certitude</i>	<i>Fréquence</i>
5	Attendu	> 90 %	Au moins une fois, voire plusieurs fois par an
4	Hautement probable	< 90 %	Entre 1 et 3 ans
3	Probable	< 60 %	Entre 3 et 7 ans
2	Peu probable	< 30 %	Entre 7 et 10 ans
1	Très peu probable	< 10 %	Rarement (tous les 10 ans ou plus)

Efficacité de la gestion des risques et contrôles

<i>Points</i>	<i>Classement</i>	<i>Description</i>
5	Efficace	Les contrôles sont bien conçus et fonctionnent comme prévu; les activités de gestion des risques sont efficaces et atténuent les risques.
4	Quelques aménagements sont requis	Les contrôles et activités de gestion des risques sont bien conçus et fonctionnent assez bien, mais il faut procéder à certains aménagements.
3	D'importants aménagements sont requis	Les principaux contrôles et dispositifs de gestion des risques sont en place, mais il faut procéder à de nombreux aménagements.
2	Inefficace	Des contrôles ou dispositifs de gestion des risques limités ont été mis en place, mais le degré de risque demeure élevé; des contrôles et dispositifs de gestion des risques ont été conçus mais ne parviennent guère à atténuer les risques ni à entraîner des gains d'efficacité.
1	Totalement inefficace	Aucun contrôle ni dispositif de gestion des risques n'a été mis en place, ou ceux qui existent ont de grosses lacunes, de sorte qu'ils ne fonctionnent pas comme prévu; tels qu'ils ont été conçus, ils sont absolument inefficaces et ne parviennent pas à atténuer les risques ni à entraîner des gains d'efficacité.

Annexe III

Déficiences constatées dans l'exécution du programme « pétrole contre nourriture » et renforcement du dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat

1. À l'alinéa k) du paragraphe 9 de sa résolution 63/276, l'Assemblée générale a demandé que lui soit présenté un exposé de la manière dont les mesures visant à renforcer les mécanismes de responsabilisation du Secrétariat remédieront aux graves insuffisances constatées en matière de suivi interne, d'inspection et d'application du principe de responsabilité dans la gestion du programme « pétrole contre nourriture ». C'est à cette demande que répond l'exposé qui suit.

Surveillance du programme

2. Bien que certaines des défaillances du programme aient été hors du contrôle du Secrétariat, la Commission d'enquête indépendante a relevé dans son rapport^a d'importantes déficiences dont la correction améliorerait la manière dont le Secrétariat fonctionne. La présente annexe est une analyse de celles de ces déficiences qui relèvent de la compétence du Secrétariat.

3. La Commission d'enquête indépendante a commencé par admettre que l'ONU avait des problèmes extraordinaires à surmonter dans l'administration du programme « pétrole contre nourriture », y compris des difficultés liées à des considérations politiques. Elle a également noté que le Secrétariat avait eu du mal à assurer efficacement les fonctions qui lui revenaient dans le cadre du programme, du fait qu'il n'était pas muni d'une infrastructure administrative adaptée pour lui permettre de faire face aux impératifs soudainement créés par ce programme humanitaire « temporaire » d'une envergure et d'une complexité exceptionnelles.

4. Il se peut que l'absence d'un dispositif de gestion des risques en bonne et due forme ait été une des raisons pour lesquelles des questions telles que celle du risque politique auquel l'administration du programme soumettait l'Organisation n'ont pas été prises en compte. Le risque politique, qui est une des composantes des risques résiduels, est pris en compte par le dispositif de gestion des risques de l'Organisation que propose le Secrétaire général.

Surveillance exercée par les hauts responsables

Faits

5. **Le programme a subi les effets conjugués du flou des lignes hiérarchiques, du manque de surveillance de la part des plus hauts responsables et de l'absence de réaction et d'enquête indépendantes face aux allégations d'irrégularité et de corruption. Il n'est cependant pas absolument certain que les malversations auraient pu être évitées si les dirigeants avaient exercé une surveillance plus rigoureuse.**

^a Rapports intermédiaires du 3 février et 29 mars 2005 et rapport du 7 septembre 2005 (vol. I, III et IV).

Commentaires

6. Tout en ne pouvant pas en être parfaitement sûr, le Secrétaire général pense qu'un système préventif de gestion des risques aurait poussé à surveiller de plus près l'exécution du programme et donc atténué les défaillances constatées. En ce qui concerne le manque de clarté des lignes hiérarchiques, si l'enchaînement des délégations de pouvoir avait été mieux défini, la structure hiérarchique aurait été plus claire, de même que les chaînes de responsabilité effective.

Audit interne*Faits*

7. **La Commission d'enquête indépendante a constaté que les ressources consacrées à l'audit du programme « pétrole contre nourriture » étaient insuffisantes et que la réalisation des audits en souffrait. Elle a également noté que plusieurs aspects importants du programme n'avaient pas été examinés par les services d'audit interne, par exemple les fonctions assurées au siège du Bureau chargé du programme Iraq et certains éléments des contrats de vente de pétrole et d'achat de produits humanitaires, y compris le prix et la qualité des produits. S'il est vrai que le Comité des commissaires aux comptes a régulièrement examiné la tenue de la comptabilité et l'établissement des rapports financiers, ainsi que les résultats du compte d'administration, il reste que la Division de l'audit interne n'a effectué qu'un seul audit de ce dernier compte.**

Commentaires

8. À l'avenir, il serait bon pour les programmes de cette ampleur que soit effectuée une évaluation indépendante des dispositifs et moyens de contrôle qui ont fait défaut dans l'administration du programme « pétrole contre nourriture ». D'autre part, des mesures ont déjà été prises pour régler le problème des ressources dont est doté le Bureau des services de contrôle interne. Dans sa résolution 60/1, l'Assemblée générale a décidé de renforcer sensiblement les compétences, capacités et ressources dont dispose le Bureau pour les audits et les enquêtes.

Faits

9. **Le Bureau des services de contrôle interne n'a pas rendu compte de manière satisfaisante à l'Assemblée générale des questions concernant le programme, et ses rapports n'ont pas été publiés dans les délais ni sous une présentation constante.**

Commentaires

10. Par ses résolutions 59/272, relative à l'information attendue du Bureau des services de contrôle interne, et 61/275, relative au mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, l'Assemblée générale a contribué au renforcement de l'application du principe de responsabilité dans l'Organisation.

Faits

11. **Le Bureau des services de contrôle interne n'a pas bien suivi l'application des recommandations qui avaient été acceptées par la direction. De même,**

avant 2002, le Bureau chargé du programme Iraq et le Bureau du Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Iraq (ONUHCI) n'ont pas assuré un suivi systématique de l'application des recommandations d'audit.

Commentaires

12. Le dispositif d'application du principe de responsabilité tient compte de la nécessité de donner suite sans délai aux recommandations des organes de contrôle qui ont été acceptées. Jusqu'à présent, le Comité de gestion est chargé de veiller à ce que la prise en compte des recommandations soit intégrée dans les activités de gestion.

Faits

13. L'ONU n'était pas dotée des moyens voulus pour régler les différends concernant les activités du Bureau des services de contrôle interne et la portée de ses audits. La Division de l'audit interne du Bureau s'est écartée des « pratiques optimales » parce qu'elle ne pouvait pas rendre compte directement à un comité d'audit ou à un autre organe indépendant, qu'elle n'a pas mené à bien une évaluation des risques à l'échelle de l'Organisation et qu'elle n'était pas indépendante sur le plan budgétaire.

Commentaires

14. Depuis cette époque, le Bureau des services de contrôle interne a adopté le principe des plans de travail fondés sur l'évaluation des risques. Ses budgets restent le résultat d'un processus analogue à ce qui se passe dans les autres départements. La grande différence est que ses projets de budget sont examinés et analysés par le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, organe indépendant qui rend compte directement à l'Assemblée générale.

Faits

15. Les montants consacrés aux enquêtes étaient limités, et les demandes de ressources supplémentaires du programme ont été rejetées. Du fait des contraintes financières, la Division des enquêtes du Bureau des services de contrôle interne ne lançait l'examen d'un programme que si les circonstances l'y poussaient, et non par précaution. Peu d'enquêtes étaient effectuées, soit que les autorités iraqiennes refusent d'y coopérer, soit que le Bureau manque de moyens financiers ou autres.

Commentaires

16. L'examen des budgets du Bureau des services de contrôle interne fait partie du mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, ce qui garantira que les ressources voulues seront dégagées, selon une méthode de gestion des fonctions de surveillance fondée sur les risques. Voir aussi l'information donnée au paragraphe 8 ci-dessus concernant la répartition des ressources.

Administration du programme

Faits

17. Il était indiqué dans le rapport que ce qu'avait fait le Directeur exécutif du programme Iraq, en demandant que certaines quantités de pétrole soient attribuées à une de ses relations, constituait un grave conflit d'intérêts et une violation du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU sur les plans de l'intégrité, de l'impartialité et de l'indépendance. Il était également affirmé que le Directeur exécutif, ainsi que ses comparses, avaient tiré un avantage pécuniaire du programme, en encaissant le produit de la vente du pétrole iraquien qui leur avait été attribué. Ces personnes savaient que des suppléments avaient été versés illégalement à l'Iraq pour ces ventes de pétrole, en violation des sanctions imposées par l'ONU et des règles gouvernant le fonctionnement du programme « pétrole contre nourriture ».

Commentaires

18. Depuis cette époque, l'ONU a créé le Bureau de la déontologie, qui a élaboré des politiques concernant la possibilité de conflits d'intérêts, la transparence financière et la protection des dénonciateurs de pratiques répréhensibles. Ces mesures pourraient empêcher que les actes en question soient à nouveau commis, ou au moins en atténuer les conséquences.

Faits

19. La réaction du Secrétariat face aux allégations de surfacturation et de pots-de-vin et au trafic de pétrole ont révélé une tendance systématique à rester immobile et à ne pas informer correctement le Conseil de sécurité ni son Comité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït.

Commentaires

20. Les outils d'application du principe de responsabilité qui sont proposés pourraient consister notamment à développer encore le système de surveillance, qui a déjà été renforcé, afin de mettre en place un appareil de surveillance énergétique, qui ne laisse pas rester sans suite les actes des fonctionnaires qui n'exercent pas leurs fonctions dans le respect des règles, règlements, politiques et procédures en vigueur.

Faits

21. Les faiblesses des systèmes de contrôle et de surveillance ont été une des causes de la corruption, et les organismes des Nations Unies n'ont pas enquêté sur les accusations de détournements de fonds, de fautes de gestion ou de conflit d'intérêts.

Commentaires

22. Les outils actuels d'application du principe de responsabilité confirment qu'une bonne gestion suppose l'existence de mécanismes de contrôle interne adéquats et d'un appareil de surveillance fort et indépendant.

Faits

23. **La direction n'a apparemment jamais suivi la suite donnée aux conclusions et recommandations issues des audits; c'est symptomatique du manque d'autorité et de prestige de la fonction d'audit interne.**

Commentaires

24. À la suite du rapport de la Commission d'enquête indépendante, le Comité de gestion a été créé; il était présidé par la Vice-Secrétaire générale. Une de ses principales fonctions est de veiller à ce que les recommandations des organes de contrôle soient effectivement prises en compte dans les activités de la direction exécutive et qu'il soit donné suite sans tarder aux recommandations acceptées. Le Comité de gestion se réunit une fois par trimestre afin de se pencher sur les recommandations des organes de contrôle.

Exécution des programmes des organismes des Nations Unies*Faits*

25. **Tout en accordant aux organismes des Nations Unies qu'ils avaient connu des réussites d'importance cruciale dans les provinces du nord, sur les plans de la gestion de la crise humanitaire et de la distribution de marchandises et de services dans toute la région, la Commission d'enquête indépendante a aussi relevé de sérieuses lacunes. Elle a constaté des échecs notables dans l'exécution des programmes, dus au fait que l'organisme s'était attelé à un problème qui dépassait ses compétences de base ou que la capacité de gestion, de coordination et de surveillance était insuffisante. D'autre part, il est aussi arrivé qu'un organisme ne réussisse pas à exécuter un programme qui faisait pourtant appel aux compétences qui étaient traditionnellement les siennes, d'où gaspillage de ressources et retard dans la fourniture d'assistance dans les trois provinces du nord. En outre, le Secrétariat de l'ONU n'a pas contrôlé et supervisé comme il aurait fallu les activités des organismes, et la façon dont le programme était conçu ne lui permettait guère de le faire. Le Secrétariat ne tenait pas à avoir recours au seul outil dont il disposait – il contrôlait le financement des programmes – pour diriger les activités des organismes. La Commission d'enquête indique donc dans son rapport que ces déficiences des fonctions de contrôle et de surveillance ont contribué à la corruption et que les organismes n'ont pas enquêté sur les allégations de détournement de fonds, de faute de gestion ou de conflit d'intérêts.**

Commentaires

26. Pour lutter contre ces insuffisances constatées sur le plan de la surveillance, le Secrétaire général propose de mettre en place un solide dispositif de gestion axée sur les résultats concentré sur l'obtention de résultats concrets et l'amélioration de la performance, grâce à la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans les décisions de la direction et au suivi de la performance et à la remontée d'information à son sujet. Ce pas en avant sera amplifié lorsque le système d'information de gestion axée sur les résultats dont il a été question plus haut permettra d'établir le rapport entre objectifs, résultats et ressources engagées.

Achats

Faits

27. La Commission d'enquête indépendante a noté dans son rapport que la sélection de chacune des trois entreprises choisies en 1996 ne s'était pas faite conformément aux règles établies en matière de finances et d'appel à la concurrence et ne présentait pas les qualités d'équité et de transparence que l'on peut raisonnablement attendre.

28. Dans un des cas, le moins demandant n'a pas été retenu, et il n'y avait aucune justification écrite signée par un fonctionnaire habilité à le faire pour expliquer ce rejet, comme l'exige la règle de gestion financière 110.21. Dans un autre, la Division des achats a accepté une soumission modifiée de manière non valable pour abaisser le montant demandé par l'entreprise. Dans le troisième, contrairement à ce que prévoient les règles et procédures, des considérations autres que techniques et financières ont joué sur la décision d'adjudication.

29. Il est également affirmé dans le rapport qu'une adjudication publique a effectivement eu lieu, mais que les règles régissant les achats de l'ONU relatives aux qualifications des entreprises candidates n'ont pas été correctement suivies : on n'a pas demandé à l'entreprise de présenter un état financier obligatoire et on n'a tenu aucun compte du fait que son président-directeur général faisait l'objet de deux enquêtes judiciaires. En outre, contrairement aux dispositions du Manuel des achats de l'ONU et du Statut et du règlement du personnel, un fonctionnaire de la Division des achats a communiqué à un candidat fournisseur des renseignements confidentiels sur l'appel d'offres, les évaluations internes et les critères de sélection.

Commentaires

30. Dans le cadre de la réforme des achats, le Secrétaire général a pris un certain nombre de mesures pour renforcer les contrôles internes et promouvoir la déontologie, l'intégrité, l'équité et la transparence dans le processus d'achats, notamment en créant un mécanisme indépendant chargé d'examiner les contestations soulevées par les adjudications. S'ajoutant aux politiques actuelles en matière de transparence financière, de prévention des conflits d'intérêts et de protection des dénonciateurs de pratiques répréhensibles et à la mise en place d'un dispositif de gestion des risques à l'échelle de l'Organisation, ces mesures empêcheraient une telle situation de se produire, ou en atténueraient les conséquences.

Audit externe

Faits

31. Les ressources consacrées au programme étaient insuffisantes par rapport à son envergure.

32. Le champ de l'audit du Comité des commissaires aux comptes était défini de façon très étroite et particulièrement axé sur l'exactitude des états financiers, alors que les contrôles internes portant sur les activités du programme ne retenaient guère l'attention.

33. Lors des audits externes, certains des éléments les plus critiques du programme – la fixation du prix du pétrole et des produits humanitaires, notamment – n’ont pas été audités ni testés, et leur incidence sur les états financiers du programme n’a pas été mesurée.

Commentaires

34. La méthode de gestion des risques de l’Organisation qu’il est envisagé d’adopter aiderait à recenser les risques et à les atténuer. Le Corps commun d’inspection est un organe indépendant, seul responsable de la réalisation de ses audits. Néanmoins, l’article 7.4 du Règlement financier de l’ONU (ST/SGB/2003/7) dispose que les audits sont réalisés dans le respect des normes communes généralement acceptées et peuvent faire l’objectif d’instructions spéciales de la part de l’Assemblée générale. L’article 7.7 dispose en outre que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires peut demander au Comité des commissaires aux comptes d’examiner certains points particuliers. Si l’Organisation était dotée d’un solide dispositif de gestion des risques, l’Assemblée générale pourrait tirer parti du recensement des domaines à haut risque pour savoir quelles instructions supplémentaires donner concernant le choix des domaines où il pourrait être utile de procéder à des audits exceptionnels.