Nations Unies DP/2008/52

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement et du Fonds des Nations Unies pour la population

Distr. générale
25 août 2008
Français
Original: chinois

Deuxième session ordinaire de 2008
Du 8 au 12 septembre 2008, New York
Point 5 de l'ordre du jour provisoire
Bureau des Nations Unies d'appui aux projets

La structure de gouvernance du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets*

Proposition de réalignement du Comité de coordination de la gestion dans le cadre des arrangements de la gouvernance actuelle de l'UNOPS

Résumé

Le présent rapport propose des ajustements au Comité de coordination de la gestion dans le contexte de la structure de la gouvernance générale du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Les changements proposés reflètent la maturité de l'UNOPS en tant qu'entité depuis sa création en 1995, et les réalités de l'environnement dans lequel il opère. Les changements visent à définir et à fixer les responsabilités de l'UNOPS en tenant compte de son évolution et des perspectives en tant que fournisseur autofinancé de services opérationnels.

Les éléments de la décision recommandée par le Comité de coordination de la gestion sont présentés ci-dessous. La présentation actuelle au Conseil d'administration a été approuvée par le Secrétaire général (annexe 2 : lettre datée du 8 août 2008).

Eléments de décision

Le conseil d'administration souhaite peut-être (a) approuver le rôle et la fonction amendés du Comité de coordination de la gestion et de l'appeler dorénavant Comité consultatif de politique tel qu'il est souligné dans le présent rapport et de clarifier ainsi le principe de responsabilité et concentrer ses conseils stratégiques en matière d'affaires, pour permettre à l'UNOPS d'être mieux à même de remplir son mandat de fournisseur de services opérationnels sur une base complètement autofinancée ; (b) recommander la délégation de l'autorité des ressources humaines en relation avec le personnel de l'UNOPS au Directeur exécutif du Bureau ; et (c) recommander que l'on poursuive les modifications des règles et des règlements financiers proposés dans le document DP/2008/52

* La compilation des données qui devaient être fournies au Conseil d'administration accompagnées des informations les plus récentes ont retardé la présentation du présent rapport

08-49105 (F) 220908 220908

Table des matières

		Page
	Introduction	3
I.	Historique	3
II.	Les raisons principales des arrangements de gouvernance	5
	A. La réalité des activités économiques et commerciales de l'UNOPS s'est fondamentalement transformée	5
	B. Questions de contrôle et de Responsabilité	6
III.	Création d'un Comité consultatif politique	6
IV.	Relations hiérarchiques	7
	Annex 1. Fonctions initiales du Comité de coordination de la gestion	8
	Annex 2. Pour l'Annexe 2, lettre du Secrétaire générale en date du 8 août 2008, consultez le site du Conseil d'administration	9

Introduction

1. Le présent rapport propose des ajustements au Comité de coordination de la gestion dans le contexte de la structure de la gouvernance générale du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Les changements proposés montrent la maturité de l'UNOPS en tant qu'entité depuis sa création en 1995, et les réalités de l'environnement dans lequel il opère. Les changements visent à définir et à fixer les responsabilités de l'UNOPS en tenant compte de son évolution et de son avenir en tant que fournisseur autofinancé de services opérationnels.

2. La décision a été recommandée par le Comité de coordination à la suite d'un long dialogue et l'obtention d'un consensus entre ses membres. Le conseil juridique du Bureau des affaires juridiques a également fourni son avis. La recommandation a été approuvée ultérieurement par le Secrétaire général (voir annexe 2, disponible sur le site du Conseil d'administration).

I. Historique

3. UNOPS est devenu une entité séparée et reconnaissable en vertu de la décision 48/501 du 19 septembre 1994 de l'Assemblée générale, conformément à la décision 94/12.2 du Conseil d'administration du PNUD. Les premiers arrangements de gouvernance prévoyaient la nomination par le Secrétaire général d'un Directeur exécutif à la tête de l'UNOPS. Les éléments principaux de la gouvernance et de la structure générale incluaient :

a) Le Conseil exécutif FNUAP/PNUD où l'UNOPS est inclus comme un point de l'ordre du jour dans le segment relatif au PNUD; et

b) Le Comité de coordination de la gestion (voir ci-dessous pour la portée).

4. Le Groupe consultatif des usagers a reçu lors de sa création « la responsabilité de s'assurer que le Bureau d'appui aux projets est pleinement conscient des préoccupations des organisations des Nations Unies et autres entités qui utilisent ses services et de faire des recommandations appropriées » (Décision 94/12 du Conseil d'administration) Toutefois, le Groupe consultatif des usagers ne s'est réuni qu'une fois (voir DP/2002/CRP.5, paragraphe 13).

5. UNOPS fait également rapport à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale qui examine tout d'abord les conclusions des audits et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) qui analyse en premier lieu les demandes de crédits et les révisions proposées aux règles et règlements financiers. Les comptes de l'UNOPS sont vérifiés par le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies.

Le Comité de coordination de la gestion

6. Le rôle et les fonctions du Comité de coordination sont indiqués dans le document DP/1994/61 qui a été endossé par la suite par les décisions 94/12, 94/32 et 95/1 du Conseil d'administration. L'arrangement choisi découle d'un contexte historique : l'UNOPS provient du PNUD. Il existait une association très étroite en matière d'activité entre les deux organisations et les Nations Unies souhaitaient exercer une un contrôle plus soutenu sur l'UNOPS. L'Administrateur du PNUD est

Président du Comité, le Secrétaire général adjoint du Département d'appui au développement et des services de gestion des Nations Unies et le Département des services administratifs sont membres du Comité de coordination. Le Directeur exécutif est nommé par le Secrétaire du Comité.

7. En 2001, le Secrétaire général a demandé au Bureau des services du contrôle interne d'étudier les dispositions relatives au gouvernance dans le contexte d'une relation plus large entre l'UNOPS et le PNUD. Dans son rapport, le Bureau a proposé la création d'un conseil de gestion pour remplacer le Comité de coordination qui serait présidé par un ancien haut fonctionnaire de haut niveau et consacrer le temps qu'il faut à la fonction. Cette recommandation n'a pas été acceptée par le Secrétaire général.

8. En dépit de deux études sur les arrangements de gouvernance de l'UNOPS, le seul changement significatif est intervenu en 2002, suite au DP/2002/CRP.5 lorsque la composition du Comité de coordination a été élargie pour inclure deux grands clients de l'UNOPS (la Division des opérations de maintien de la paix et le Fonds international pour le développement agricole en tant que membres ordinaires et, le Conseiller juridique (ou son représentant) et le Contrôleur des Nations Unies (ou son représentant) en tant que membres de droit. Toutefois, il n'y a pas eu de changement dans les fonctions du Comité de coordination comme il avait été souligné au départ au DP/1994/61 (annexe 1).

9. En 2003, le Conseil d'administration a demandé une étude indépendante du modèle d'activités de l'UNOPS (DP/2003/40). L'étude a montré qu'il existait un déséquilibre entre autorité et responsabilité selon qu'ils soient rattachés ou non au Comité ou au Conseil d'administration. L'étude a suggéré que la présidence du Comité soit confiée au Directeur exécutif.

10. Le rôle du Comité a ensuite fait l'objet d'un point à l'ordre du jour du conseil d'administration pendant plusieurs sessions. Le Comité et le Conseil d'administration ont décidé ensemble de repousser à plus tard la discussion sur le sujet et de concentrer plutôt leurs efforts à l'amélioration de la situation financière de l'UNOPS. En 2005, Le Directeur exécutif a informé le Conseil (DP/2005/39 chapitre IV, paragraphes 65-67, 'Gouvernance : prochaines étapes') qu'il communiquera à la session de janvier 2006, les recommandations sur les fonctions et la composition du Comité, en « tenant compte de l'environnement du marché, vraisemblablement la base de la clientèle et les exigences du point de vue des activités ». Le conseil d'administration a donné son accord et a prévu que le point serait inscrit à l'ordre du jour de sa première session régulière de 2006 (décision 2005/36). Toutefois le sujet n'a jamais été abordé à aucune des sessions ultérieures.

11. Le Comité a été convoqué en différentes occasions pour exécuter ses tâches. Comme l'indique le document DP/2005/39, il s'est réuni de façon intermittente quand tout allait bien pour l'UNOPS et de façon plus régulière quand les difficultés financières s'accumulaient. La plupart des Secrétaires adjoints ont préféré nommer des représentants pour assister aux réunions du Comité. Le FIDA, peut-être parce que son siège se trouve à Rome, a choisi de ne pas participer à la plupart des réunions. Certains membres du Comité étaient de gros clients de l'UNOPS et ont donc choisi de mettre plutôt l'accent sur leurs intérêts spécifiques.

12. Pendant plusieurs années, les membres du Comité de coordination ont exprimé un certain degré de frustration en ce qui concerne leur rôle. Ils ont noté avec

préoccupation que tout en s'occupant de la supervision fiduciaire et la responsabilité de gestion le Comité n'a pas nécessairement bénéficié d'une information détaillée au moment voulu ou n 'a pas eu la possibilité de consacrer le temps qu'il fallait à l'exercice de ses fonctions. Au cours de l'année 2006, le nouveau président s'est interrogé sur le rôle du Comité compte tenu de l'évolution de UNOPS en tant qu'entité distincte et pour clarifier la notion de responsabilité. La question a été débattue par les membres du Comité. Le présent rapport contient la recommandation du Comité pour la mise à jour de sa fonction et de sa composition.

II. Les raisons principales des arrangements de gouvernance

A. La réalité des activités économiques et commerciales de l'UNOPS s'est fondamentalement transformée

13. L'arrangement principal concernant la gouvernance du Comité de coordination s'est opéré en tenant compte des activités et des conditions des réformes durant la première moitié des années 1990 qui ont conduit à la création de l'UNOPS. Depuis cette date activités de l'UNOPS ont subi des transformations profondes quant à leur portée, notamment à cause des décisions du Conseil d'administration d'étendre son rôle en matière de service : (a) décision 2004/3 de coopérer avec les banques régionales et sous-régionales, (b) décision 2004/15 de travailler directement avec les gouvernements dans certaines circonstances; et (c) décision 2007/38 sur la fusion partielle de l'UNOPS avec le Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies autorisant l'UNOPS à fournir certains services aux organisations non gouvernementales.

14. Alors que le PNUD continue d'être client et partenaire principal de l'UNOPS, la part du programme dans les activités du Bureau s'est stabilisée à environ 35 pour cent avec une petite augmentation en 2007 et 2008. Comme indiqué dans la décision 2002/2, l'UNOPS a progressé en diversifiant la base de sa clientèle et a répondu aux demandes de service d'urgence dans les organisations du système des Nations Unies, notamment dans les secteurs des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires et de développement.

15. La relation entre le PNUD et l'UNOPS a changé et est passée de « parent » ou « surveillant » à partenaire et, le Bureau est devenu un sous-entrepreneur. Ses fonctions qui étaient étroitement intégrées à celles du PNUD sont maintenant indépendantes. L'autorité en ce qui concerne les questions du personnel par exemple est maintenant déléguée à l'UNOPS. Alors que l'UNOPS à un certain moment dépendait complètement des bureaux extérieurs du PNUD, il a actuellement son propre réseau de bureaux régionaux et de centres d'opérations au niveau des pays. Les services d'administration fournis par les bureaux de pays du PNUD ne sont pas différents des services fournis à d'autres entités. A l'instar d'autres fonds et programmes des Nations Unies - comme le FNUAP – l'UNOPS a choisi d'externaliser certaines fonctions, notamment la trésorerie qui est confiée au PNUD. De façon significative, l'UNOPS effectue maintenant son propre audit interne alors que cette fonction relevait auparavant du Bureau du PNUD pour l'audit et l'étude des performances.

16. L'UNOPS a créé un Comité consultatif de stratégie et d'audit qui a un mandat analogue à celui d'autres entités des Nations Unies. Le Comité qui conseillera le

Directeur exécutif offre une alternative viable aux fonctions de surveillance et de gestion de risques qui étaient envisagées pour le Comité de coordination.

17. En résumé, l'UNOPS a évolué de façon significative en tant qu'entité séparée et reconnaissable après plus de 13 ans d'existence. Il a mis en place la meilleure pratique des capacités et des outils de gestion afin de faciliter et promouvoir la responsabilité opérationnelle du Directeur exécutif.

B. Questions de contrôle et de Responsabilité

18. Le contrôle exercé par la Cinquième Commission, le CCQAB et le BOA est bien établi. Comme l'indique le document DP/2008/6, un cadre de contrôle et de responsabilité qui soit comparable à celui du PNUD et du FNUAP sera présenté au Conseil d'administration lors de sa session annuelle en 2008.

19. Le Conseil d'administration a joué un rôle actif et fructueux lors de la crise financière de l'UNOPS. En 2003, le Conseil a accéléré ses opérations de contrôle et renforcé ses directives concernant la direction stratégique et les activités de l'UNOPS. En outre, dans sa décision 2007/9, le Conseil a fixé un calendrier relatif au rapport régulier du Directeur exécutif.

20. Après un examen scrupuleux du contexte historique, du sérieux de l'UNOPS et d'une approche poussée des notions de contrôle et de responsabilité, le Comité a conclu que le moment était arrivé de recommander que le Directeur exécutif relève de la responsabilité directe du Conseil d'administration à l'instar de l'Administrateur du PNUD et du Directeur du FNUAP. Une telle décision exigeait une révision du mandat du Comité de coordination de la gestion qui a été approuvée par le Secrétaire général.

III. Création d'un Comité consultatif politique

21. Il est proposé que le rôle, les fonctions et la composition du Comité soient révisés afin de lui permettre d'exercer sa fonction conseiller de politique. Pour refléter cette nouvelle direction, il est proposé que le Comité de coordination de la gestion soit appelé dorénavant Comité consultatif de politique.

22. Le modèle proposé prévoit que le Directeur exécutif aura une autorité indépendante et pleine pour conduire les affaires de l'UNOPS. Le Conseil consultatif de politique fournira des directives politiques pour assurer que la stratégie et les activités de l'UNOPS correspondent à des objectifs encore plus larges des Nations Unies et sont coordonnées avec le travail d'autres entités afin d'assurer une approche complémentaire et éviter le chevauchement. La responsabilité en ce qui concerne les ressources financières et autres de l'UNOPS relèvera du Directeur exécutif.

Fonctions du Comité consultatif de politique

23. Selon cette proposition et sous réserve de l'approbation du Secrétaire général, le Comité consultatif de politique aura les fonctions suivantes :

a) Fournir des directives à l'UNOPS pour qu'il développe sa stratégie et ses plans sur la base de l'autofinancement ;et

b) Fournir des directives sur les relations entre l'UNOPS et autres départements, bureaux et fonds, programmes agences et organisations au niveau organisationnel et dans le contexte des équipes de pays sous les auspices des coordinateurs résidents et des coordinateurs humanitaires.

Composition et réunions du Comité consultatif de politique

24. Il est proposé que la composition du Comité consultatif soit modifiée en vertu du mandat révisé pour inclure les membres suivants (avec une présidence tournante qui serait désignée annuellement par les membres).

a) Administrateur, PNUD;

b) Présidence, Comité de haut niveau de la gestion;

c) Secrétaire général adjoint du Département de la gestion;

d) Secrétaire général adjoint du Département des services hors siège;

e) Secrétaire général adjoint, Bureau de coordination des affaires humanitaires.

25. Le Conseiller juridique (ou son représentant) peut participer de droit aux réunions, mais ne peut pas les présider.

26. Il est recommandé que le Conseil consultatif tienne deux réunions par an, une avant la session ordinaire du Conseil exécutif et la seconde avant sa session annuelle. La présidence et le Directeur exécutif peuvent convoquer si c'est nécessaire des sessions extraordinaires.

IV. Relations hiérarchiques

27. Dans la ligne du changement proposé du Comité de la coordination, le Directeur exécutif relèvera de la responsabilité directe du Conseil d'administration. Le Directeur exécutif fera rapport périodiquement au Conseil d'administration sur les directives qu'il a reçues du Comité consultatif de politique et qui peuvent être requises lorsque les questions de politique sont examinées par le Conseil sous la forme d'une annexe à son Rapport annuel. Cette proposition exigera des amendements aux Règles et aux Règlements financiers de l'UNOPS comme suit :

Règlement 3.1, C. Responsabilité Article III

« Le Directeur exécutif est responsable des activités de l'UNOPS devant le Conseil d'administration et le Secrétaire général. »

Add : « Le comité consultatif de politique doit fournir des directives de politique à l'UNOPS »

Règlement 8.3

« L'harmonisation entre le PNUD et le FNUAP est établie de la façon suivante :

a) Dans le compte de l'UNOPS, une réserve opérationnelle est créée à un niveau fixé par le Conseil d'administration. La réserve opérationnelle dont l'objectif est de garantir la viabilité financière et l'intégrité de l'UNOPS sera pleinement financée et disposera d'avoirs liquides irrévocables et rapidement

mobilisables. Les éléments qui seront compensés et couverts par cette réserve opérationnelle devront être limités aux :

i) fluctuations à la baisse ou déficit des ressources ;

ii) mouvements déséquilibrés de trésorerie ;

iii) Augmentations de coûts actuels lorsqu'on les compare aux estimations planifiées ou aux fluctuations dans les livraisons ; et

iv) D'autres contingences qui ont provoqué une perte de ressources pour lesquelles l'UNOPS avait pris des engagements de programmation ;

b) La décision de faire des tirages de la réserve opérationnelle dépend uniquement du Directeur exécutif qui informera le Conseil d'administration de tous les tirages à sa prochaine session ordinaire, et entre les sessions, aux membres du Conseil d'administration si ce dernier l'estime que c'est nécessaire ou si le Directeur exécutif pense la situation l'exige.

Règlement 9.2, E, Administration des ressources, Article IX.

« Le Secrétaire général peut déléguer à l'Administrateur du PNUD l'autorité qu'il faut en matière de garde de fonds afin de faciliter une gestion efficace des revenus de l'UNOPS . Cette délégation d'autorité doit être acceptée par l'Administrateur du PNUD par écrit ».

Remplacer : « Administrateur du PNUD » par « Directeur exécutif de l'UNOPS ».

Règlement 10.1, E Administration et Ressources Article X

« Sous réserve de la confirmation par l'Administrateur du PNUD qu'il n'y a pas de conflits avec des Règlements financiers du PNUD dont ces règlements est une annexe, le Directeur exécutif peut, en consultation avec le Comité de coordination de la gestion, établir des règles financières détaillées pour l'UNOPS afin de garantir une administration financière efficace et l'exercice de l'économie, et communiquer les règles financières aux membres du Conseil d'administration pour information 340 jours au minimum avant qu'elles ne soient en vigueur. Le Directeur exécutif peut établir des procédures qui soient conformes à ces règlements pour la mise en œuvre de ces règles financières.

Supprimer : « , en consultation avec le Comité de coordination de la gestion. »

Délégation de l'autorité sur les ressources humaines en ce qui concerne le personnel de l'UNOPS au Directeur exécutif

28. Actuellement l'Administrateur du PNUD délègue l'autorité sur les ressources humaines en ce qui concerne le personnel de l'UNOPS au Directeur exécutif. Selon les arrangements proposés, le Secrétaire général délèguera l'autorité sur les ressources humaines en ce qui concerne le personnel de l'UNOPS directement au Directeur exécutif.

Annexe 1*

Fonctions initiales du Comité de coordination de la gestion

29. Les fonctions initiales du Comité de coordination de la gestion qui figurent dans le document DP/A994/61 incluent :

a) Fournir des directives à l'UNOPS pour lui permettre de développer sa stratégie et ses projets économiques et commerciaux et assurer que le Bureau fournit sur une base autofinancée : la mise en œuvre pour des programmes et projets, la gestion et d'autres services d'appui et des prêts administratifs;

b) Garantir le caractère approprié du cadre juridique dans la ligne du principe d'autofinancement et de la demande qui en résulte que l'UNOPS travaille de façon méthodique;

c) Revoir les politiques opérationnelles de l'UNOPS et approuver tout changement à celles-ci afin de lui permettre de mener à bien son rôle dans le cadre législatif fourni par l'Assemblée générale et le Conseil d'administration ;

d) Revoir et autoriser pour présentation aux autorités appropriées pour approbation, le programme annuel et le budget de l'UNOPS et la documentation y relative.

e) Garantir la réactivité de l'UNOPS aux usagers de ses services. En exécutant cette fonction, le Comité s'assure également que l'UNOPS accorde l'attention qu'il faut aux recommandations qui proviennent du Groupe consultatif des usagers de l'UNOPS;

f) Guider les relations de l'UNOPS avec les Départements des Nations Unies, le PNUD et les bureaux de pays et d'autres agences et organisations des Nations Unies ;

g) Revoir et évaluer la performance et l'efficacité de l'UNOPS; et

e) S'assurer que des services administratifs d'appui adéquats sont mis à la disposition de l'UNOPS sur une base rentable.

---

* Pour l'Annexe 2, lettre du Secrétaire générale en date du 8 août 2008, consultez le site du Conseil d'administration.