



Assemblée générale

Distr. générale
14 mars 2011
Français
Original : anglais

Soixante-cinquième session

Points 128 et 135 de l'ordre du jour

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

Corps commun d'inspection

Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies : cadre de référence » (JIU/REP/2010/4).



**EXAMEN DE LA GESTION GLOBALE
DES RISQUES DANS LE SYSTÈME
DES NATIONS UNIES
Cadre de référence**

Rapport établi par

*Cihan Terzi
Istvan Posta*

Corps commun d'inspection

Genève, 2010



Nations Unies

Examen de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies : Cadre de référence

JIU/REP/2010/4

Résumé

Objectif

L'objectif de l'étude était d'examiner les politiques, les pratiques et l'expérience de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies, et d'en dégager des pratiques optimales et des enseignements.

L'examen avait pour but de fournir des informations et des recommandations équilibrées dans les domaines suivants : a) le concept de gestion globale des risques et sa pertinence pour les organismes des Nations Unies; b) une évaluation des pratiques de gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies; c) les meilleures pratiques des organismes des Nations Unies et d'autres organisations; d) les définitions élémentaires de certains concepts de la gestion des risques et les méthodes de mise en œuvre; et e) la coopération et la coordination interinstitutions et le partage des connaissances au sein du système des Nations Unies.

La gestion globale des risques et sa pertinence pour les organismes des Nations Unies

La gestion globale des risques est un élément essentiel d'un bon système de gouvernance et de responsabilité organisationnelles. C'est une approche systématique à l'échelle de l'organisation, qui contribue à la réalisation par celle-ci de ses objectifs stratégiques par un processus dynamique d'identification, d'appréciation, d'évaluation, de hiérarchisation et de contrôle des risques dans toute l'organisation.

La gestion globale des risques a pour objectif de contribuer à assurer la viabilité à long terme d'une organisation et de lui permettre de réaliser ses objectifs organisationnels. Elle requiert la mise en œuvre d'un processus de gestion des risques à l'échelle de l'organisation, rend chacun responsable de la gestion des risques, et propose une méthodologie cohérente pour son application.

Au cours des dernières décennies, l'élargissement du mandat et des opérations des organismes des Nations Unies et l'instabilité des milieux dans lesquels ils interviennent ont entraîné la multiplication et la complexification des risques qu'ils rencontrent. De plus, les organismes des Nations Unies, intrinsèquement, doivent faire face à des problèmes spécifiques, comme le large éventail de missions et des ressources limitées, la complexité de la structure organisationnelle et la lenteur des processus de décision, la multiplicité des objectifs et le manque de moyens, et des réformes en suspens. Il en résulte que les organisations sont confrontées à un contexte général de risque de plus en plus complexe et propice à de graves surprises opérationnelles.

La mise en œuvre de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies

Dans l'ensemble, les organismes des Nations Unies en sont au stade initial de l'adoption et de la mise en œuvre de la gestion globale des risques. Les progrès sont lents et dépendent de décisions prises au cas par cas plutôt que d'un plan formellement adopté. Actuellement, nombre d'organisations, soit élaborent des documents d'orientation et cadres de référence, soit réalisent des exercices pilotes ou mettent en œuvre une première phase. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds international de développement agricole (FIDA), et l'Organisation maritime internationale (OMI) sont relativement en avance par rapport à d'autres organisations sous l'angle de la gestion globale des risques; néanmoins, l'exécution de celle-ci est encore immature et doit être intégrée dans les processus et la culture organisationnels. Plusieurs organisations n'ont pas encore envisagé la gestion globale des risques.

La lenteur de l'adoption et des progrès de la gestion globale des risques au sein du système s'explique par de nombreuses raisons, notamment les suivantes : un manque de compréhension et de volonté collectives de l'encadrement supérieur; l'absence de plan formel d'exécution; l'incertitude quant à la manière de mettre en œuvre et d'intégrer la gestion globale des risques dans les processus organisationnels; l'absence d'une structure de gouvernance appropriée pour appuyer la mise en œuvre; et la pression d'initiatives concurrentes de réforme. S'y ajoute le fait que la gestion globale des risques étant un outil de gestion relativement nouveau et en cours d'évolution, les organisations s'efforcent de se frayer un chemin dans un territoire relativement mal balisé.

La coopération et la coordination interinstitutions n'ont pas encore été pleinement explorées. S'il est vrai qu'il faut adapter le mode de gestion globale des risques à la nature propre de chaque organisation, une approche à l'échelle du système est nécessaire pour garantir l'utilisation d'un langage commun en matière de gestion globale des risques, l'identification et la gestion de risques communs et transversaux essentiels (par exemple, sûreté et sécurité et risque de réputation), l'absence de doubles emplois, et l'optimisation de ressources limitées.

Un contrôle effectif des organes directeurs fait généralement défaut. Compte tenu de l'importance d'un processus efficace de gestion des risques, et des implications stratégiques de risques critiques, les organes directeurs doivent impérativement exercer leur rôle de contrôle.

Cadre de référence de la gestion globale des risques

À partir d'un examen des ouvrages relatifs à la gestion globale des risques, de l'expérience et des enseignements qu'ils en ont tirés, les Inspecteurs ont identifié 10 conditions que le CCI estime nécessaires au succès de la mise en œuvre de la gestion globale des risques au sein des organismes des Nations Unies. Les Inspecteurs considèrent que les organisations progresseront rapidement à cet égard si elles réalisent ces conditions et si, en outre, l'encadrement supérieur comprend l'importance de la gestion globale des risques et s'engage dans sa mise en œuvre, en appliquant les meilleures pratiques, les leçons apprises et les compétences existant dans le cadre du système.

Les neuf premières conditions formulées dans le rapport devraient être adoptées et appliquées globalement par chaque chef de secrétariat pour assurer le succès de la gestion globale des risques dans son organisation. La dixième condition, qui requiert une coopération et des décisions interinstitutions, devrait être examinée et adoptée au niveau du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). En tant que Président du CCS, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait s'employer à faire appliquer la recommandation adressée au CCS.

Recommandations

- 1. Les chefs de secrétariat devraient adopter les neuf premières conditions énoncées dans le présent rapport, pour faire en sorte que la gestion globale des risques soit acceptée et mise en œuvre conformément aux meilleures pratiques.**
- 2. Les organes directeurs devraient exercer leur rôle de contrôle en ce qui concerne l'adoption des conditions énoncées dans le présent rapport pour la mise en œuvre de la gestion globale des risques, l'efficacité de celle-ci et la gestion des risques critiques dans leur organisation.**
- 3. Le CCS, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, devrait adopter la dixième condition énoncée dans le présent rapport en vue de faciliter la coopération, la coordination, le partage des connaissances et la gestion des risques communs et transversaux entre les organismes des Nations Unies, et d'assurer ainsi une gestion plus efficace et efficiente des risques dans tout le système.**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		viii
I. Introduction.....	1–16	1
II. Exposé général du concept de gestion globale des risques et de sa pertinence pour les organismes des Nations Unies.....	17–32	5
A. La gestion globale des risques : genèse, définitions et avantages.....	17–25	5
B. Pertinence de la gestion globale des risques pour les organismes des Nations Unies.....	26–32	7
III. Mise en œuvre de la gestion globale des risques.....	33–226	9
Condition 1 : Adoption d'une politique et d'un cadre formels de gestion globale des risques.....	41–50	10
Condition 2 : Volonté et engagement de la direction de conduire la stratégie et le processus de mise en œuvre de la gestion globale des risques.....	51–54	13
Condition 3 : Stratégie formelle de mise en œuvre incluant un plan d'action assorti de délais et une définition claire des rôles et des responsabilités pour gérer le processus.....	55–65	13
Condition 4 : Structure de gouvernance formellement définie et rôles et responsabilités clairement établis pour la mise en œuvre.....	66–102	16
Condition 5 : Plan de communication et de formation visant à sensibiliser aux risques, promouvoir une politique de gestion des risques, et créer la capacité générale et les aptitudes critiques pour la gestion globale des risques.....	103–109	28
Condition 6 : Attribution de ressources suffisantes pour introduire la gestion globale des risques et soutenir le processus de mise en œuvre.....	110–120	30
Condition 7 : Processus formel de gestion des risques fondé sur la cohérence des méthodes et des outils et des directives claires de mise en œuvre.....	121–182	32
Condition 8 : Intégration de la gestion des risques à la gestion axée sur les résultats, la planification, la programmation et les processus opérationnels et de fonctionnement.....	183–199	46
Condition 9 : Mécanismes de suivi, d'évaluation et d'information visant à assurer le respect des règles et l'efficacité de la gestion des risques.....	200–213	50
Condition 10 : Coopération et coordination interinstitutions, incluant le développement d'un cadre commun de gestion globale des risques, des mécanismes de partage des connaissances, et la gestion des principaux risques organisationnels communs et transversaux.....	214–226	53

IV. Conclusion et recommandations	227–233	57
Annexes		
I. Un groupe de risques (et de secteurs de risques) prioritaires selon le PNUD, l’OMI et l’UNESCO		59
II. Processus d’identification des risques à l’OMI		60
III. Vue d’ensemble de la gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies, et à la Commission européenne, à l’OSCE et au Fonds mondial		61
IV. Vue d’ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/4		72

Abréviations

AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection du système des Nations Unies
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
ISO	Organisation internationale de normalisation
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2009, le Corps commun d'inspection (CCI) a mené une étude à l'échelle du système sur la mise en œuvre de la gestion globale des risques au sein des organismes des Nations Unies, de novembre 2009 à juillet 2010. Cette étude avait été proposée par l'UNESCO, le FNUAP et le BSCI.

2. L'objectif de l'étude était d'examiner les politiques, les pratiques et les expériences de gestion globale des risques dans le système des Nations Unies, et d'en dégager des pratiques optimales et des enseignements, dans le but de fournir des informations et des recommandations équilibrées dans les domaines suivants : a) le concept de gestion globale des risques et sa pertinence pour les organismes des Nations Unies; b) une évaluation des pratiques de gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies; c) les meilleures pratiques des organismes des Nations Unies et d'autres organisations; d) des définitions élémentaires de certains concepts de la gestion des risques et les méthodes de mise en œuvre; et e) la coopération et la coordination interinstitutions et le partage des connaissances au sein du système des Nations Unies.

3. L'étude couvre toutes les organisations participantes du CCI, en mettant l'accent sur celles qui ont introduit la gestion globale des risques ou sont en train de le faire (voir annexe III), et porte sur les politiques et pratiques en vigueur ou prévues dans ces organisations conformément aux politiques et pratiques établies dans les secteurs privé et public et le secteur multilatéral.

4. La gestion globale des risques est un élément essentiel d'un bon système de gouvernance et de responsabilité organisationnelles. C'est une approche systématique et holistique de la gestion des risques, qui contribue à la réalisation par une organisation de ses objectifs stratégiques par un processus dynamique d'identification, d'appréciation, d'évaluation, de hiérarchisation et de contrôle des risques dans toute l'organisation. Dans la mesure où elle aide l'organisation à mieux se préparer à l'avenir, et à l'incertitude, elle ne peut être dissociée des mécanismes de planification et de fixation des priorités.

5. Par un « balayage » continu de l'horizon et des scénarios hypothétiques, la gestion globale des risques aide les organisations à réduire les risques de surprise, à identifier les opportunités, et à maintenir la pertinence et la durabilité de leurs services. Il est important de noter que les risques et les opportunités sont inséparables malgré leurs définitions différentes. Les techniques efficaces d'identification des risques sont axées autant sur les opportunités que sur les risques, et l'absence d'identification des opportunités pour la réalisation des objectifs de l'organisation est un risque en soi.

6. Au fil des années, les organismes des Nations Unies ont progressivement adopté la gestion globale des risques. Les organes directeurs de certains d'entre eux ont été étroitement associés à son adoption. C'est ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des résolutions portant sur la gestion globale des risques¹ et que le Conseil de l'Organisation maritime internationale (OMI) a

¹ Résolution 61/245 de l'Assemblée générale, par. 3, et résolution 64/259 de l'Assemblée générale, par. 30 et 31.

constitué un groupe de travail intergouvernemental pour la mise en œuvre de la gestion globale des risques.

7. Les organisations participantes ont été invitées à formuler des observations sur le projet de rapport, dont il a été tenu compte dans la mise au point finale du document. Conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, la version finale du rapport a été mise au point après consultation entre les Inspecteurs pour que ses conclusions et recommandations soient validées collectivement. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qu'ils ont rencontrées et qui les ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leur expertise.

8. Pour faciliter l'analyse du rapport et l'application de ses recommandations avec le suivi correspondant, l'annexe IV contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Le tableau fait apparaître les recommandations intéressant chaque organisation, en précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur, ou si son responsable exécutif peut y donner suite.

Importance de la gestion globale des risques

9. Au cours de la dernière décennie, l'effondrement de grandes sociétés privées et les conséquences de la grave crise financière survenue récemment ont mis en évidence l'importance cruciale de la gestion globale des risques comme instrument de gestion et de traitement de risques critiques dans des limites raisonnables. Bien que la gestion globale des risques ait été initialement développée dans le secteur privé, de plus en plus d'entités publiques, dont celles des Nations Unies, ont commencé à envisager son intégration éventuelle dans leurs pratiques de fonctionnement.

10. La gestion globale des risques a pour objectif de contribuer à assurer la viabilité à long terme d'une organisation et de lui permettre de réaliser ses objectifs organisationnels. Elle requiert des politiques et processus de gestion des risques à l'échelle de l'organisation et offre une méthodologie cohérente pour leur exécution. À la différence des pratiques de gestion des risques en ordre dispersé, le concept de gestion globale des risques intègre l'idée que la gestion des risques s'étend à l'ensemble de l'organisation.

11. Aucune entreprise ou organisation, qu'elle soit privée ou publique, n'a le privilège de fonctionner dans un environnement dépourvu de risques. La nature des mandats et des services des organismes des Nations Unies est telle que nombre d'entre eux doivent exercer leurs activités dans des environnements complexes et instables qui, d'emblée, les exposent à des risques élevés. En particulier, les activités liées au développement, aux affaires humanitaires et au maintien de la paix les exposent intrinsèquement à des risques élevés. Pour la seule année 2009, plus de 30 fonctionnaires des Nations Unies ont péri dans l'exercice de leurs fonctions après avoir été pris pour cible alors qu'ils apportaient une aide humanitaire². Il faut souligner que la gestion globale des risques n'est pas une garantie mais qu'elle augmente les possibilités d'identification et de traitement des risques importants.

² Voir UNICEF, Rapport annuel du Directeur général: progrès accomplis et résultats obtenus en 2009 et rapport sur l'examen approfondi de l'exécution du plan stratégique à moyen terme pour la période 2006-2013 (E/ICEF/2010/9), par. 181.

Méthodologie et limites

12. Les méthodes suivies pour élaborer le présent rapport ont notamment consisté en un examen préliminaire des ouvrages publiés sur la gestion globale des risques, des cadres et normes génériques s'y rapportant, et des expériences conduites dans les secteurs privé et public. Des questionnaires ont été adressés à toutes les organisations participantes afin d'obtenir une vue d'ensemble des pratiques appliquées dans ce domaine au sein du système des Nations Unies. En s'appuyant sur les réponses reçues, les Inspecteurs ont eu des entretiens avec des responsables des organisations participantes.

13. En outre, afin de déterminer les pratiques optimales et les enseignements tirés, les Inspecteurs ont eu des entretiens avec des responsables clés de plusieurs organisations non participantes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, à savoir le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Commission européenne, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

14. La gestion globale des risques est une approche relativement nouvelle au sein des organismes des Nations Unies. L'imaturité de sa mise en œuvre n'a pas permis de dégager des pratiques optimales bien établies et éprouvées. Les Inspecteurs se sont donc efforcés d'obtenir des renseignements d'autres organisations internationales et de gouvernements appliquant depuis relativement plus longtemps la gestion globale des risques. Les financements disponibles ne leur ont toutefois pas permis de se rendre dans un grand nombre d'organisations et de sites pertinents, ce qui a constitué une contrainte pour l'élaboration du présent rapport.

Critères d'évaluation : cadre de référence

15. À partir de l'examen des ouvrages, de l'expérience et des leçons apprises en ce qui concerne la gestion globale des risques, les Inspecteurs ont considéré que les éléments ci-après constituaient, pour le CCI, les conditions de succès de la mise en œuvre de la gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies :

Encadré 1

Conditions de succès de la mise en œuvre de la gestion globale des risques

Conditions définies par le CCI pour la gestion globale des risques

1. Adoption d'une politique et d'un cadre formels de gestion globale des risques.
2. Volonté et engagement de la direction de conduire la stratégie et le processus de mise en œuvre de la gestion globale des risques.
3. Stratégie formelle de mise en œuvre incluant un plan d'action assorti de délais et une définition claire des rôles et des responsabilités pour gérer le processus.

4. Structure de gouvernance formellement définie et rôles et responsabilités clairement établis pour la mise en œuvre.
5. Plan de communication et de formation visant à sensibiliser aux risques, promouvoir une politique de gestion des risques, et créer la capacité générale et les aptitudes critiques pour la gestion globale des risques.
6. Attribution de ressources suffisantes pour introduire la gestion globale des risques et soutenir le processus de mise en œuvre.
7. Processus formel de gestion des risques fondé sur la cohérence des méthodes et des outils et des directives claires de mise en œuvre.
8. Intégration de la gestion des risques à la gestion axée sur les résultats, la planification, la programmation et les processus opérationnels et de fonctionnement.
9. Mécanismes de suivi, d'évaluation et d'information visant à assurer le respect des règles et l'efficacité de la gestion des risques.
10. Coopération et coordination interinstitutions, incluant le développement d'un cadre commun de gestion globale des risques, des mécanismes de partage des connaissances, et la gestion des principaux risques organisationnels communs et transversaux.

16. L'analyse des pratiques de gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies s'est essentiellement fondée sur les critères ci-dessus, ce qui a permis d'évaluer de manière systématique si la gestion globale des risques par les organisations correspondait à ces conditions de pratiques optimales. Le rapport n'est toutefois pas limité à cette évaluation, mais vise aussi à fournir des informations à plusieurs niveaux, par exemple à expliquer les concepts et méthodes de base de la gestion globale des risques et les pratiques optimales dans différents domaines.

II. Exposé général du concept de gestion globale des risques et de sa pertinence pour les organismes des Nations Unies

A. La gestion globale des risques : genèse, définitions et avantages

Genèse

17. Un risque se définit comme tout événement de nature à influencer la réalisation des objectifs d'une organisation³. Un événement peut être positif ou négatif, constituer une opportunité ou une menace. On mesure un risque par son impact et sa probabilité. La gestion des risques n'est pas une fin en soi, mais c'est un moyen qui vise à une fin, à savoir réaliser les objectifs d'une organisation.

18. Le risque est une réalité pour toutes les entités tant du secteur commercial que du secteur public. Toute entité qui s'efforce de réaliser ses buts/objectifs doit inévitablement gérer l'incertitude durant ses opérations. Au fil des décennies, les entreprises ont développé des pratiques de gestion des risques dans des domaines particuliers comme la sécurité, la gestion des projets, la gestion de portefeuille et la continuité des activités. Cependant, cette « approche par silo » traditionnelle manque de cohérence et d'ampleur, et ne fournit ni identification ni vision d'ensemble des risques clefs susceptibles d'affecter la capacité d'une entité d'atteindre ses objectifs.

19. Durant la dernière décennie, plusieurs scandales touchant de grandes entreprises ont fait ressortir la nécessité d'une approche intégrée et systématique, au niveau de l'entreprise, de la gestion des risques. C'est ce qu'on appelle la gestion globale des risques. La dernière crise économique, qui a touché les entreprises, les gouvernements et le grand public dans le monde entier, a encore mieux illustré les avantages potentiels de cette approche, et la nécessité d'un contrôle effectif de l'encadrement supérieur, des comités d'audit et des conseils d'administration/organes directeurs.

20. Un consensus se fait jour parmi les experts de la bonne gouvernance sur l'idée que la gestion globale des risques constitue une pratique optimale en matière de gestion des risques. En conséquence, l'adoption de la gestion globale des risques progresse tant dans les entreprises commerciales que dans le secteur public. La gestion globale des risques vise simplement à identifier et prévenir les obstacles, et à tirer parti des opportunités, pour atteindre les objectifs d'une entité; c'est pourquoi elle peut s'appliquer à toute entité, qu'elle soit commerciale, à but non lucratif ou publique, grande ou petite. Une recherche sur l'Internet montre que la gestion globale des risques est déjà appliquée par des organismes publics en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

³ COSO, *Le management des risques de l'entreprise – Cadre de référence*, appendice E.

Définition

21. En réponse à un besoin et une demande croissants, au cours de la dernière décennie, plusieurs principes, normes, cadres et lignes directrices concernant la gestion globale des risques ont été introduits dans la sphère internationale. Tous ont en commun l'idée que la gestion des risques devrait être globale, structurée, intégrée et conduite à l'échelle de l'organisation. Il existe de nombreuses définitions de la gestion globale des risques. Elle peut être simplement définie comme suit :

La gestion globale des risques est un processus d'identification, d'analyse, d'évaluation, de traitement et de suivi des risques conduit à l'échelle d'une organisation de manière structurée, intégrée et systématique en vue de parvenir à la réalisation des objectifs organisationnels.

22. La gestion globale des risques, en tant qu'élément essentiel de la gestion stratégique, exige que la gestion des risques soit expressément intégrée dans le système de responsabilité. La responsabilité ultime de la gestion des risques incombe aux responsables exécutifs et aux cadres supérieurs, tandis que tous les administrateurs et membres du personnel sont chargés de gérer le risque⁴. Dans le passé, la gestion des risques faisait implicitement partie du système de responsabilité; l'établissement de politiques et procédures formelles de gestion globale des risques reviendrait à juste titre à l'y intégrer expressément.

23. Le concept de gestion globale des risques élève la gestion des risques à un autre niveau, en reliant l'ensemble de l'organisation et toutes les catégories de risques. Il répond au besoin des organes directeurs et de la direction de comprendre l'ensemble des principaux risques qui sont susceptibles d'affecter les objectifs de l'organisation. Sa mise en œuvre doit permettre aux organisations d'améliorer leur prise de conscience de la situation, et à la direction d'anticiper les risques.

24. Pour donner de bons résultats, la gestion des risques doit être proportionnée au niveau de risque (par rapport à la taille, la nature et la complexité de l'organisation), avoir une portée globale, être intégrée aux activités et modes de fonctionnement de l'organisation, et avoir un caractère dynamique, en permettant une mise à jour, un suivi et une amélioration continus, ainsi qu'une capacité d'adaptation à des circonstances changeantes⁵.

Avantages

25. La gestion globale des risques offre une méthodologie cohérente de gestion des risques, et protège et valorise l'organisation et ses parties prenantes. Selon les ouvrages pertinents, les avantages de la gestion globale des risques peuvent être résumés comme suit :

⁴ Australia, *Better Practice Guide – Risk Management* (Barton, Department of Finance and Deregulation, 2008), p. 24.

⁵ IRM, AIRMIC, ALARM: *A structured approach to Enterprise Risk Management (ERM) and the requirements of ISO 31000* (2010), p. 3.

Encadré 2

Avantages de la gestion globale des risques

- a) Intègre la gestion des risques dans la réalisation des objectifs organisationnels; contribue ainsi à leur réalisation.
- b) Améliore la capacité de la direction de comprendre, d'identifier et de gérer les risques d'une manière proactive.
- c) Améliore la planification, la programmation et la prise de décisions ainsi que leur exécution en assurant une compréhension globale et structurée des objectifs, des activités et des risques et opportunités s'y rapportant.
- d) Réduit les facteurs d'inefficacité inhérents à la gestion fragmentée traditionnelle des risques par une gestion globale et intégrée des risques.
- e) Permet à la direction d'identifier et de hiérarchiser les principaux risques par une vision d'ensemble des risques au niveau de l'organisation.
- f) Optimise l'efficacité organisationnelle et protège et valorise les ressources et l'image de l'organisation.
- g) Identifie les risques communs et transversaux et améliore les communications et discussions entre départements.
- h) Renforce la responsabilité et le cadre de contrôle interne intégré.

B. Pertinence de la gestion globale des risques pour les organismes des Nations Unies

26. Au cours des dernières décennies, l'élargissement du mandat et des opérations des organismes des Nations Unies et l'instabilité des milieux dans lesquels ils interviennent ont entraîné la multiplication et la complexification des risques qu'ils rencontrent. La mondialisation, la sophistication des transactions commerciales, et le rythme global de transformation des opérations et de la technologie ont contribué à la formation d'un environnement de risques plus dynamique. En outre, les organismes des Nations Unies doivent faire place à des problèmes spécifiques, comme le large éventail de missions et des ressources limitées, la complexité des structures organisationnelles et la lenteur des processus de décision, la multiplicité des objectifs et le manque de moyens, et des réformes en suspens. Il en résulte que les organismes des Nations Unies, en particulier ceux ayant une importante présence sur le terrain, sont exposés à un contexte général de risque de plus en plus complexe et propice à de graves surprises opérationnelles.

27. Les entretiens au sein des organismes des Nations Unies ont fait ressortir que la plupart des responsables reconnaissent les avantages de la gestion globale des risques; cependant, un petit nombre d'entre eux, notamment dans des organisations relativement petites, se sont déclarés opposés à sa mise en œuvre dans leur organisation en faisant valoir le type d'argument ci-après :

« Nous gérons déjà les risques de façon intuitive ou informelle, et nous n'avons donc pas besoin de ce coûteux instrument du secteur privé. Dans une petite organisation comme la nôtre qui exerce une activité normative, les risques ne sont pas suffisamment importants pour justifier l'application de la gestion globale des risques. »

28. Toute organisation applique une certaine forme de gestion des risques. Le problème est cependant que les pratiques de gestion des risques existantes ont un caractère ponctuel, non systématique et informel, d'où un manque de compréhension et de prise en considération des principaux risques encourus à l'échelle de l'organisation et affectant les objectives clefs qu'elle vise à réaliser. En outre, l'absence de politique et de procédures de gestion globale des risques au niveau de l'organisation ne favorise pas l'établissement de responsabilités au titre de la gestion des risques.

29. La gestion globale des risques ne garantit pas, mais renforce grandement, la possibilité d'identifier et de gérer en temps utile des risques importants. De plus, correctement appliquée, la gestion globale des risques peut accroître l'efficacité et améliorer l'efficacité par une gestion intégrée des risques. Un risque critique pour tout organisme des Nations Unies serait celui susceptible de compromettre grandement les activités essentielles à l'exercice de son mandat. La gestion globale des risques, grâce à l'évaluation systématique des risques à l'échelle de l'organisation, est propre à accroître la possibilité d'identifier et donc de traiter ces risques.

30. Pour donner un autre exemple, selon l'approche traditionnelle, l'évaluation des risques éventuellement effectuée pour un progiciel de gestion intégré (PGI) resterait dans le département d'exécution; alors que dans le cadre de la gestion globale des risques, ceux-ci sont rapportés au niveau de l'organisation s'ils sont censés avoir une forte probabilité et un impact important sur le fonctionnement de celle-ci. Ainsi, la gestion globale des risques obligerait l'ensemble de la direction à envisager le risque et à assurer l'attribution de ressources nécessaires à son atténuation.

31. C'est un fait que toutes les organisations, grandes ou petites, exerçant des activités normatives ou opérationnelles, ont par leur existence même des objectifs à atteindre et une incertitude à gérer. Souvent, certains des principaux risques potentiels sont déjà connus. La politique de gestion globale des risques permet de les reconnaître officiellement, en assurant leur enregistrement et leur examen par l'encadrement supérieur, et en chargeant les fonctionnaires compétents de les gérer. Ainsi, la gestion globale des risques pose les bases de l'obligation redditionnelle et de la responsabilité au titre de la gestion de ces risques; d'où un renforcement de l'efficacité de la gestion des risques au sein de l'organisation.

32. Le coût de la gestion globale des risques dépend du degré de sophistication de la structure et des outils retenus pour sa mise en œuvre. Toutes les organisations n'ont pas besoin de systèmes très élaborés de gestion des risques. La décision quant au degré de complexité technique et à la structure formelle de gouvernance qui conviennent le mieux à une organisation dépendra de l'ampleur et de la nature de ses opérations.

III. Mise en œuvre de la gestion globale des risques

Exposé général des pratiques de gestion globale des risques dans le système des Nations Unies

33. L'annexe III du présent rapport récapitule l'état de mise en œuvre de la gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le FIDA et l'OMI sont à la pointe à cet égard. Ces organismes ont déjà acquis une expérience significative de la gestion globale des risques, mais la mise en œuvre de celle-ci est encore immature et n'a pas encore été intégrée dans les modes de fonctionnement et dans la culture organisationnelle. Parmi ces organisations, le PNUD, le FIDA et l'OMI ont déjà entrepris une application intégrale de la gestion globale des risques. Bien que le PAM ait été le premier organisme à adopter une politique de gestion globale des risques en 2005, sa mise en œuvre intégrale a été reportée pour diverses raisons. Les responsables ont expliqué que, malgré une amélioration de la gestion des risques au niveau opérationnel, celle-ci reste ponctuelle et une politique globale et intégrée de la gestion des risques fait encore défaut. Ils envisagent d'entreprendre une mise en œuvre intégrale de la gestion globale des risques à partir du second semestre de 2010.

34. L'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) se trouvent à un stade initial de l'application de la gestion globale des risques – élaboration de politiques et procédures, ou formations et pratiques préparatoires à la gestion globale des risques (première phase ou expérimentation).

35. Les avantages de la gestion globale des risques ne sont pas encore tangibles vu le manque général de maturité de sa mise en œuvre dans le système des Nations Unies. Ce sont habituellement les départements d'audit interne qui ont été à l'origine de la décision d'appliquer la gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies. Les auditeurs externes et les comités de commissaire aux comptes ont également joué un rôle en formulant des recommandations à cette fin.

Autres organisations

36. Les Inspecteurs ont constaté que la Commission européenne avait une certaine avance par rapport aux organismes des Nations Unies pour la mise en œuvre de la gestion globale des risques. La politique de gestion des risques de la Commission a été introduite en 2005 dans le cadre d'un exercice pilote. Bien qu'elle soit en place depuis cinq ans, les responsables estiment qu'il faudra davantage de temps à la Commission européenne pour en tirer pleinement parti. D'autres organisations

extérieures au système des Nations Unies qui marquent des progrès dans la gestion globale des risques sont l'OSCE et le Fonds mondial.

Évaluation d'ensemble

37. Bien qu'il soit facile d'introduire des concepts et techniques génériques de la gestion globale des risques, le succès de celle-ci constitue un véritable défi, puisque sa mise en œuvre effective relève de l'ensemble de l'organisation, et non pas d'un seul service au groupe. La gestion globale des risques doit être comprise et intégrée dans l'ensemble des unités, modes de fonctionnement et opérations.

38. Selon une récente étude⁶, les principaux obstacles que risquent de rencontrer des entités lorsqu'elles envisagent d'appliquer la gestion globale des risques sont les suivants : priorités concurrentes, ressources insuffisantes, absence de valeur attachée à l'initiative, absence de mobilisation de l'organe directeur ou de la direction pour la gestion globale des risques, et idée que celle-ci renforce la bureaucratie. Les Inspecteurs ont constaté que les mêmes éléments faisaient partie des principaux obstacles dans le système des Nations Unies.

39. Dans l'ensemble, pour la majorité d'entre eux, les organismes des Nations Unies envisagent d'appliquer la gestion globale des risques, ou en sont aux stades initiaux de son application. Pour l'essentiel, la gestion des risques reste fragmentée, non structurée, informelle et implicite. Beaucoup ont déjà mis en place des éléments de gestion des risques dans certains secteurs, comme la gestion de projet, la sécurité, les systèmes d'information et la continuité des activités; cependant, une gestion des risques intégrée à l'échelle de l'organisation leur fait encore défaut. La politique de gestion globale des risques étant incomplète, les chefs de secrétariat et les organes directeurs ne disposent pas en temps utile d'informations suffisantes sur les principaux risques encourus par l'organisation, y compris en matière de gouvernance et d'administration générale.

40. Bien que la plupart des fonctionnaires interrogés dans les organismes des Nations Unies perçoivent la valeur de la gestion globale des risques, dans la pratique, son adoption et son application restent lentes. Ainsi, le PAM a adopté une politique de gestion globale des risques en 2005 dont l'exécution a été retardée jusqu'en 2009. Les fonctionnaires du PAM ont expliqué qu'en raison de certaines compressions et de la priorité accordée aux projets relatifs aux Normes comptables internationales pour le secteur public (Normes IPSAS) et au PGI, la mise en œuvre d'un système pleinement intégré de gestion globale des risques avait été différée jusqu'en 2010. L'ONU a élaboré un cadre en 2008, mais n'a pas encore entrepris de l'appliquer. Comme le montre l'annexe III, plusieurs organisations n'ont pas encore envisagé la question.

Condition 1 : Adoption d'une politique et d'un cadre formels de gestion globale des risques

41. La gestion des risques se heurte à deux problèmes fondamentaux : parvenir à une compréhension commune de la gestion des risques, notamment par l'emploi d'une méthodologie et d'une terminologie cohérentes dans toute l'organisation; et

⁶ Mark Beasley *et al.*, *Report on the Current State of Enterprise Risk Oversight*, 2^e éd. (American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) et North Carolina State University, 2010). En ligne à <http://mgt.ncsu.edu/erm/>.

harmoniser les pratiques individuelles de gestion des risques en les intégrant dans un processus général de gestion des risques à l'échelle de l'organisation. Ces problèmes ne peuvent être surmontés que par une politique et un cadre formels de gestion globale des risques.

42. Parmi les organismes des Nations Unies, le PAM, le PNUD, l'UNICEF, l'OIT, l'UNESCO, l'OACI, l'OMI, l'OMS, l'OMM, le FIDA et l'AIEA ont des documents directifs et/ou des documents-cadres de la gestion globale des risques. La FAO, l'UNRWA et l'ONUDI procèdent actuellement à leur élaboration.

43. Les organismes des Nations Unies ne suivent pas une procédure type pour élaborer et adopter ces documents. Certains les ont élaborés dans le cadre interne, tandis que d'autres ont fait appel à des consultants. Tandis que dans certaines organisations, il y a eu une décision officielle de la direction ou de l'organe directeur, dans d'autres, la gestion globale des risques a débuté de manière informelle sans qu'un document directif ait été officiellement adopté.

44. Dans la majorité des organisations qui ont élaboré ou élaborent actuellement des politiques et cadres de gestion globale des risques, les fonctionnaires ont indiqué avoir pris comme principale référence le Cadre de management des risques de l'entreprise élaboré par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)⁷, mais adapté à la spécificité de leur organisation. Plus récemment, en 2009, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) a publié ISO 31000, Management du risque – Principes et lignes directrices.

45. Par essence, tous les cadres internationaux existants présentent plus de ressemblances que de différences. Les responsables devraient trouver la meilleure approche pour leur organisation en étudiant les cadres génériques disponibles, et la politique et les cadres déjà élaborés dans le système des Nations Unies. Pour établir les documents directifs, il est important de définir une philosophie et une terminologie de la gestion des risques, et de prévoir les structures, méthodes, orientations et outils nécessaires à une application et une gouvernance cohérentes du processus.

46. Il existe une grande diversité de structure, portée, contenu, qualité, degré de détail, notions terminologiques et contexte dans les documents relatifs à la gestion globale des risques existant dans le système des Nations Unies. Les documents de l'UNICEF, du PNUD, de l'UNESCO et de l'OMI fournissent des renseignements relativement détaillés, notamment quant aux définitions, objectifs et techniques de mise en œuvre, tandis que ceux de la plupart des autres organismes ne consistent qu'en quelques pages d'informations générales.

47. Les Inspecteurs pensent qu'il y a une marge considérable d'harmonisation des politiques et cadres de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies, concernant notamment la terminologie, les approches et les techniques. Ils suggèrent que les organisations rédigent leurs documents conformément à la terminologie, aux cadres et aux normes internationalement reconnus par les professionnels et, surtout, en coopération entre elles.

⁷ Le COSO a été créé en 1985 pour parrainer la Commission nationale sur l'information financière frauduleuse (Commission Treadway). Cette Commission était financée par cinq associations professionnelles et instituts de comptabilité ayant leur siège aux États-Unis d'Amérique. Ces cinq organisations ont constitué ce que l'on appelle aujourd'hui le COSO.

48. Les définitions de l'ISO relatives à la politique et au cadre de gestion des risques sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 3

Définition de la politique et du cadre de gestion des risques

- La *politique de management du risque* est une déclaration des intentions et des orientations générales d'un organisme en relation avec le management du risque.
- Le *cadre organisationnel du management du risque* est un ensemble d'éléments établissant les fondements et dispositions organisationnelles présidant à la conception, la mise en œuvre, la surveillance, la revue et l'amélioration continue du management du risque dans tout l'organisme.
 - Les fondements incluent la politique, les objectifs, le mandat et l'engagement envers le management du risque.
 - Les dispositions organisationnelles incluent les plans, les relations, les responsabilités, les ressources, les processus et les activités.
 - Le cadre organisationnel du management du risque fait partie intégrante des politiques stratégiques et opérationnelles ainsi que des pratiques de l'ensemble de l'organisme.

* Source : Guide ISO 73: 2009, définitions 2.1.2 et 2.1.1.

Étude de faisabilité

49. Afin de faciliter l'adoption et l'introduction de la gestion globale des risques et d'explorer les stratégies possibles pour sa mise en œuvre, les chefs de secrétariat pourraient élaborer et utiliser des études de faisabilité permettant d'analyser les coûts et les avantages, de déterminer les ressources nécessaires et de justifier les sommes à dépenser pour développer et maintenir la gestion globale des risques. Cette approche aiderait à obtenir l'adhésion de la direction et pourrait contribuer à atténuer les éventuels obstacles rencontrés par les organisations lorsqu'elles envisagent l'adoption de la gestion globale des risques.

Indicateur de réalisation de la condition

50. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la première condition, les chefs de secrétariat des organisations :

- Qui ne l'ont pas encore fait devraient élaborer et introduire une politique et un cadre formels de gestion globale des risques en vue d'établir une gestion des risques intégrée et systématique à l'échelle de l'organisation;
- Qui ont déjà adopté une politique et un cadre de gestion globale des risques devraient les réexaminer et les réviser à la lumière des normes internationales et des pratiques optimales existantes.

Condition 2 : Volonté et engagement de la direction de conduire la stratégie et le processus de mise en œuvre de la gestion globale des risques

51. Il ressort de l'expérience que la gestion globale des risques dépend largement de la compréhension et de l'appropriation de la direction et de l'encadrement supérieur. Les chefs de secrétariat et autres administrateurs de rang élevé sont responsables de la gestion des risques et de l'adoption d'un comportement exemplaire. L'engagement des hauts responsables attesté par la mise en œuvre régulière de processus de gestion des risques dans leurs domaines respectifs de compétence et par la promotion de la gestion des risques dans leurs discours et faits quotidiens est essentiel.

52. Les Inspecteurs pensent qu'une compréhension et un engagement insuffisants de l'encadrement supérieur des organismes des Nations Unies sont l'une des raisons les plus courantes de la non-adoption de la gestion globale des risques, ou de la lenteur de son application. Dans certains cas, quelques hauts responsables seulement, voire un seul d'entre eux, se sont approprié et ont forcé le processus mais, à leur départ ou changement de poste, la gestion globale des risques a marqué le pas. Lors des entretiens, il a été couramment constaté que si certains fonctionnaires appuyaient fermement la gestion globale des risques, d'autres étaient sceptiques quant à sa nécessité. Cela traduit l'absence d'une compréhension et d'un engagement collectifs au plus haut niveau, qui n'est pas propice au succès de sa mise en œuvre.

53. L'expérience montre que la pleine adhésion et l'engagement des hauts responsables peuvent être facilités par une présentation ciblée et une formation à leur intention à propos du concept de gestion globale des risques, de ses avantages et de la manière de le mettre en œuvre. En outre, l'étude de faisabilité de la gestion globale des risques peut servir à promouvoir celle-ci à l'échelon de la direction et dans toute l'organisation. Il est certain que les chefs de secrétariat ont un rôle crucial à jouer pour susciter l'engagement et l'appropriation au plus haut niveau.

Indicateur de réalisation de la condition

54. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la deuxième condition, les chefs de secrétariat devraient faire en sorte que les hauts responsables comprennent la gestion globale des risques et démontrent leur engagement et leur appropriation en y participant activement et en assumant la responsabilité du déploiement des stratégies de gestion des risques et des processus de mise en œuvre. Les chefs de secrétariat eux-mêmes devraient montrer l'exemple et manifester par leurs paroles et leurs actes leur plein appui à la gestion globale des risques.

Condition 3 : Stratégie formelle de mise en œuvre incluant un plan d'action assorti de délais et une définition claire des rôles et des responsabilités pour gérer le processus

Stratégie et plan formels documentés

55. L'expérience montre que l'adoption réussie de la gestion globale des risques suppose un plan formel assorti de délais, avec une stratégie ou un programme fixant des étapes et des phases d'exécution. Les rôles et les responsabilités pour l'exécution du plan stratégique doivent aussi être clairement établis et

communiqués. Un plan formel de projet ouvrira la voie à une responsabilisation et à une application durable. En l'absence de plan formel, la gestion globale des risques ne peut être institutionnalisée et son application étant alors subordonnée aux efforts personnels de certains administrateurs, elle déclinera inévitablement au départ de ceux-ci ou avec le passage du temps.

56. L'une des principales raisons de la lenteur des progrès de la gestion globale des risques au sein des organismes des Nations Unies est l'absence de plans circonstanciés formels assortis de délais. En général, les processus d'introduction de la gestion globale des risques se caractérisent par des décisions ad hoc. Il existe des plans dans certaines organisations, mais ils ont un caractère trop général, ou ne font qu'exposer les intentions des responsables au lieu de constituer un programme bien documenté et formellement adopté.

Application progressive/par étapes contre application simultanée

57. Pour les organisations qui ont adopté la gestion globale des risques, c'est une approche par étapes qui a été habituellement choisie, avec certaines variantes quant à l'ampleur et au rythme. Seul le PNUD a fait exception, la gestion globale des risques y ayant été introduite simultanément au niveau de l'organisation et à celui des pays par l'établissement de registres de risques. Les fonctionnaires du PNUD ont déclaré que, si la gestion des risques au niveau de l'organisation et l'utilisation de registres de risques à ce niveau étaient relativement simples, elles posaient davantage de problèmes au niveau des pays. C'est pourquoi ils hésitaient à conclure que l'application simultanée, dans leur cas, donnait de bons résultats. Parmi les autres organisations internationales, la Commission européenne et l'OSCE ont toutes deux opté pour une approche par étapes.

58. Durant les entretiens, de nombreux fonctionnaires ont indiqué avoir appris que le succès de la mise en œuvre de la gestion globale des risques devait passer par une approche « légère », très simple au départ puis renforcée au fur et à mesure de l'acquisition d'une expérience et de connaissances. Comme point de départ, certaines organisations ont choisi les fonctions administratives et sont progressivement passées aux domaines programmatiques; d'autres ont conduit des exercices pilotes au siège et dans les bureaux extérieurs.

59. Une application simultanée au niveau de l'organisation requiert habituellement davantage de ressources humaines et de formation, et ne peut tirer parti des enseignements appris en interne. S'il est vrai que de petites organisations bénéficiant d'un fort engagement de leur direction et d'une formation générale précoce de leur personnel peuvent tirer parti d'une mise en œuvre simultanée à l'échelle de l'organisation, une approche par étapes serait préférable pour des organisations chargées d'opérations diverses et ayant une présence sur le terrain, tant sous l'angle du coût que de la possibilité de s'appuyer sur l'expérience. Quelle que soit l'approche, les Inspecteurs rappellent qu'elle doit comporter un plan documenté.

Initiatives de réforme concurrentes : stratégie combinée

60. L'une des principales raisons du retard ou de la lenteur de la mise en œuvre de la gestion globale des risques dans le système des Nations Unies tient à la concurrence entre les initiatives de réforme. C'est un fait que les organismes des Nations Unies ont récemment entrepris de multiples initiatives de réforme, chacune

d'entre elles exigeant un niveau important de moyens, de ressources, d'attention et de temps du personnel. Durant les entretiens, certains fonctionnaires qui disaient croire en la valeur de la gestion globale des risques proposaient néanmoins d'en reporter l'application en raison de la concurrence des initiatives de réforme. D'autres ont fait valoir qu'il fallait mener à bien en priorité les initiatives concernant les normes IPSAS, le PGI et la gestion axée sur les résultats avant d'entreprendre l'application de la gestion globale des risques.

61. Les Inspecteurs admettent qu'il est difficile de conduire simultanément des réformes importantes. Néanmoins, outre que c'est là l'occasion d'intégrer facilement la gestion globale des risques dans ces initiatives de réforme, la gestion globale des risques pourrait elle-même servir à gérer les risques de ces processus de réforme. Une approche intégrée de multiples initiatives de réforme créerait une synergie et renforcerait l'efficacité et l'efficience de toutes les réformes. Ainsi, la gestion globale des risques pourrait être facilement intégrée dans le processus d'identification et de réalisation des objectifs et des résultats attendus de la gestion axée sur les résultats et, de fait, elle devrait obligatoirement faire partie intégrante du processus de planification stratégique et de suivi de toute organisation. Dans le cas d'un projet de PGI, l'intégration dans celui-ci de certains modules de gestion globale des risques dès le départ épargnerait des coûts et améliorerait le processus de gestion globale des risques.

62. Les Inspecteurs rappellent que la conduite d'initiatives parallèles de réforme ne devrait pas être un prétexte pour retarder la mise en œuvre de la gestion globale des risques : celle-ci devrait faire partie intégrante de toutes les initiatives. Cependant, vu la nécessité de disposer de davantage de ressources, les organisations devraient s'efforcer de réunir celles qui leur sont nécessaires.

63. Parmi les organismes des Nations Unies, l'UNICEF, le FNUAP et l'ONUDI prévoient une approche intégrée pour l'introduction de la gestion globale des risques. Les Inspecteurs ont appris qu'à l'UNICEF, la gestion globale des risques est mise en place dans le cadre du processus plus général d'amélioration organisationnelle, en tenant compte des liens entre la gestion globale des risques et d'autres initiatives comme : la consolidation du système de responsabilité et du cadre réglementaire; la simplification de la structure des résultats des programmes; l'amélioration des méthodes de fonctionnement; le système de gestion de la performance à l'échelle de l'organisation; le PGI; et l'adoption des normes IPSAS.

64. Pour faciliter une approche intégrée, l'UNICEF et le FNUAP ont établi des postes de responsable principal de la gestion des risques dans leurs services de gestion du changement. Les fonctionnaires de l'UNICEF ont expliqué que la stratégie de gestion du changement était un moyen structuré d'introduire de nouvelles initiatives et que cela permettait d'intégrer différentes matières dans un cours de formation. L'ONUDI envisage d'introduire la gestion globale des risques conjointement avec son initiative globale de gestion du changement, incluant une refonte des modes de fonctionnement, l'application d'un nouveau PGI et la gestion axée sur les résultats. Cela permettra d'éviter les chevauchements, d'assurer un développement cohérent et d'utiliser au mieux les ressources.

Indicateur de réalisation de la condition

65. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la troisième condition, les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les organisations aient une stratégie formelle de

gestion globale des risques au niveau de l'organisation, incluant un plan d'action assorti de délais, définissant des étapes et phases d'application et assignant clairement les rôles et les responsabilités pour gérer le processus. La stratégie devrait être expressément adoptée et communiquée dans toute l'organisation.

Condition 4 : Structure de gouvernance formellement définie et rôles et responsabilités clairement établis pour la mise en œuvre

66. Une fois la décision prise de mettre en œuvre la gestion globale des risques, le problème pour l'organisation est de créer les structures de gouvernance appropriées et de déterminer les rôles et les responsabilités pour que le processus d'application fonctionne efficacement, et que les contributions de tous les acteurs en termes de gestion des risques puissent converger de manière systématique et coordonnée⁸.

i) Expérience dans le secteur privé

67. Durant la dernière décennie, à la suite de scandales ayant touché certaines entreprises et de la crise financière, la gestion des risques a pris une importance accrue dans la bonne gouvernance des sociétés et le rôle de surveillance des conseils d'administration. Dans certains pays, la réglementation prévoit depuis peu l'obligation de donner des indications sur la réalisation d'une évaluation des risques⁹. Conformément à cette évolution, des conseils d'administration ont, dans l'exercice de leur rôle de surveillance, soit renforcé le rôle des commissions d'audit, soit créé des comités externes spéciaux d'évaluation des risques. Du côté de la direction, les directeurs généraux ont commencé à créer des postes de responsables du contrôle des risques de haut niveau et à établir des commissions internes de gestion des risques.

Comité de gestion globale des risques

68. Si, en général, les comités d'audit¹⁰ ont pour mission d'examiner les pratiques de gestion des risques des sociétés, ces dernières, en particulier dans le secteur financier, dans le but d'améliorer le ciblage et les compétences, ont commencé à instituer des comités externes d'évaluation des risques. Dans le cadre d'une étude récente effectuée dans le secteur bancaire, 35 % des banques ont indiqué avoir un comité externe d'évaluation des risques distinct du comité d'audit¹¹. Une autre étude portant sur 700 entités de différents secteurs (conduite par l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) et l'Université de Caroline du Nord)¹² a fait ressortir que, lorsque les conseils d'administration délèguent la surveillance des risques à un comité de même niveau, la plupart (65 %) assignaient cette mission au comité d'audit et que 30 % des entités étudiées avaient des comités internes d'évaluation des risques qui examinaient les risques au niveau de l'entreprise.

⁸ Republic of South Africa, *Public Sector Risk Management Framework* (National Treasury).

⁹ Art. 663b, Code suisse des obligations.

¹⁰ En 2004, la Bourse de New York a adopté des règles obligeant les comités d'audit des sociétés cotées à contrôler les processus de surveillance de la gestion des risques.

¹¹ Grant Thornton LLP, *17th Bank Executive Survey* (2010), étude menée conjointement avec la revue *Bank Director*.

¹² *Report on the Current State of Enterprise Risk Oversight*.

Responsable du contrôle des risques

69. Des responsables du contrôle des risques ont d'abord été engagés dans les grands établissements financiers pour s'occuper des questions de respect de la réglementation, et ont ensuite été recrutés par d'autres entreprises confrontées à des dispositions comme celles de la loi « Sarbanes-Oxley » qui exigent de stricts contrôles internes¹³. Selon une étude menée dans le secteur financier, 73 % des sociétés examinées avaient un poste de responsable du contrôle des risques ou équivalent¹⁴. Plus des trois quarts des sociétés interrogées ont indiqué que le responsable du contrôle des risques relevait d'un comité au niveau du conseil d'administration, du directeur général, ou des deux. Cependant, selon une étude de l'AICPA et de l'Université de Caroline du Nord portant sur des entités de différents secteurs, seulement 23 % d'entre elles avaient créé un poste de responsable du contrôle des risques. Les résultats de l'étude font ressortir qu'actuellement, ce sont essentiellement les grandes institutions financières, en particulier les banques, qui emploient des responsables du contrôle des risques.

ii) Expérience dans les organismes des Nations Unies et la Commission européenne

Secrétariat de la gestion globale des risques : spécialiste de la gestion des risques

70. Au sein des organismes des Nations Unies, il n'existe aucun poste spécialisé de haut niveau de responsable du contrôle des risques, ni aucune division ou unité chargée de la gestion globale des risques. En général, la fonction de pilotage de la gestion globale des risques est officiellement ou implicitement déléguée à des comités d'évaluation des risques, ou à la direction dans son ensemble. Quelques organisations ont engagé des fonctionnaires dédiés à cette fonction en tant que spécialistes de la gestion des risques au niveau P-4 ou P-5, au sein d'un « secrétariat de la gestion globale des risques ». Ils sont chargés d'aider à la mise en œuvre de la gestion globale des risques par leurs connaissances techniques. D'autres organisations ont décidé ou prévoient d'assigner cette tâche, dans le cadre d'une double compétence, formellement ou non, à un ou plusieurs responsables de haut niveau, par exemple dans le service administratif et le service de la planification stratégique et de la programmation.

71. Le PNUD a un secrétariat de la gestion globale des risques, constitué d'un poste P-4 à plein temps, au sein du groupe d'appui aux opérations du Service administratif. À l'UNICEF, un poste de chef de la gestion des risques (P-5) a été créé au sein du bureau de la gestion du changement. Le bureau de la gestion du changement relève du Directeur général adjoint. Selon des fonctionnaires de l'UNICEF, le lieu idéal pour une coordination centrale de la gestion globale des risques était le Bureau du Directeur général, auquel elle serait rattachée lorsque la gestion globale des risques serait pleinement mise en œuvre.

¹³ Keith Regan, «Does your company need a chief risk officer?» *E-Commerce Times*. En ligne à <http://www.ecommercetimes.com/story/43737.html>.

¹⁴ Deloitte, *Global Risk Management Survey: Sixth Edition – Risk management in the spotlight* (2009). L'étude inclut les réponses de 111 institutions financières dans le monde entier représentant plus de 19 000 milliards de dollars au total.

72. Au FNUAP, un conseiller principal pour la gestion des risques (P-5) a été récemment affecté au bureau de la gestion du changement et de la continuité des opérations, qui fait partie du Bureau exécutif. À l'OMM, un responsable de la planification stratégique et de la gestion des risques (P-5) a été nommé au sein du bureau de la planification stratégique. À l'OMS, un responsable de la gestion de niveau P-5 au sein du Bureau du Sous-Directeur général chargé de l'administration collabore au processus de gestion des risques, en plus de ses autres fonctions. Dans le cas du PAM, les responsables ont expliqué qu'il avait été difficile de nommer du personnel à plein temps et que de ce fait, l'essentiel du travail était effectué personnellement par le chef de la Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle, avec l'appui de consultants externes.

Pratique de la Commission européenne

73. S'agissant des organisations extérieures au système des Nations Unies, les Inspecteurs notent qu'au sein de la Commission européenne, il n'existe aucune unité spécialisée ni spécialiste de la gestion des risques pour mettre en œuvre la gestion globale des risques au niveau central. Chaque Directeur général a la responsabilité ultime de la gestion des risques dans sa Direction générale. Des coordonnateurs du contrôle interne établis dans chaque Direction générale jouent le rôle de catalyseurs de la gestion des risques. En fonction de la taille et de la complexité des activités, chaque Direction générale décide s'il convient d'affecter à plein temps le coordonnateur du contrôle interne aux problèmes de contrôle interne et de gestion des risques. Les responsables ont souligné l'importance d'un « catalyseur » ayant l'expertise, l'initiative et la motivation nécessaires, pour assurer la survie du processus de gestion des risques. En outre, deux services centraux de la Commission européenne sont chargés de fournir des orientations générales sur la gestion des risques et la gestion des risques transversaux.

Comités de gestion globale des risques

74. Le PNUD, l'UNESCO, le PAM, l'OMM et le FIDA ont des comités internes de gestion des risques composés de hauts fonctionnaires, tandis que dans d'autres organisations, des comités supérieurs de gestion sont censés exercer cette fonction. En général, les comités de la gestion globale des risques sont chargés d'examiner et de suivre la mise en œuvre de la gestion globale des risques, de donner des avis et/ou de prendre des décisions sur les stratégies d'exécution, et d'identifier les risques de haut niveau et de guider la réaction.

75. Au PNUD, le comité de la gestion globale des risques de l'organisation, présidé par l'Administrateur associé, est chargé d'assurer l'efficacité et la pertinence de la gestion globale des risques et de veiller à ce que le processus de gestion globale des risques soit appliqué de manière cohérente et systématique à l'échelle de l'organisation. Le comité se réunit trimestriellement et se prononce sur les risques encourus par l'organisation et leur traitement. Il a récemment recommandé que l'examen de ces risques soit inscrit comme point permanent de l'ordre du jour du Groupe des opérations, à chaque trimestre. Ce groupe est présidé par l'Administrateur associé avec une représentation des Directeurs adjoints dans tous les Bureaux. Les responsables du PNUD ont informé les Inspecteurs que le Groupe des opérations reprendrait en conséquence le rôle du comité de la gestion globale des risques.

76. Le comité de gestion des risques de l'UNESCO est présidé par le bureau de la planification stratégique, et son secrétariat est assuré par les services de contrôle interne. Il appuie le processus de gestion des risques dans toute l'organisation, et se réunit régulièrement une fois par mois ou tous les deux mois pour examiner les domaines à risque et élaborer des plans d'action en vue de les atténuer. Il rend compte à la direction ainsi qu'au comité consultatif de contrôle.

77. Au FIDA, le Vice-Président est le haut responsable chargé de présider le Comité de gestion des risques. Ce dernier est composé du Vice-Président en tant que « champion » de la gestion des risques, du responsable principal des finances et de l'administration (également président suppléant), et de hauts fonctionnaires de chaque département. Le Directeur du Bureau de l'audit interne et le Conseiller juridique y participent en tant qu'observateurs. Le Comité a pour rôle de guider le développement et la mise en œuvre de la gestion globale des risques et d'examiner et de suivre régulièrement les processus et les résultats.

Expérience de l'OMI : comité intergouvernemental de gestion des risques

78. Parmi les organismes des Nations Unies, seule l'OMI a un comité intergouvernemental de gestion des risques, qui est comparable aux comités externes de gestion des risques que l'on trouve dans le secteur privé. La pratique de l'OMI est brièvement exposée dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 4

Groupe de travail/comité intergouvernemental de gestion des risques de l'OMI

Le Conseil de l'OMI a établi un comité des risques/groupe de travail intergouvernemental sur l'étude, la gestion et le signalement des risques en vue d'élaborer un système de gestion des risques, de surveiller sa mise en œuvre et de rendre compte régulièrement au Conseil dans le cadre du plan stratégique et des plans d'action de haut niveau de l'organisation.

Dans le cadre du secrétariat de l'OMI, le bureau des politiques et de la planification du cabinet du Secrétaire général conduit la gestion globale des risques, avec l'appui de la division administrative et du service de contrôle interne. Au niveau de la gouvernance, la politique est conduite par le Conseil de l'OMI, appuyé par son comité des risques.

Le cadre de la gestion globale des risques a été approuvé par le Conseil, et le premier exercice d'évaluation des risques a été axé sur les services attendus du secrétariat. Les responsables ont informé les Inspecteurs que le Conseil avait constitué un groupe de travail par correspondance pour examiner si la gestion des risques devait aussi porter sur les services des organes délibérants/normatifs.

79. L'OMI est pour le moment le seul exemple d'une organisation qui a utilisé l'expertise existante des États Membres en matière de gestion des risques pour développer une politique dans ce domaine sans engager de dépenses; et dans laquelle les États Membres ont assumé effectivement leur responsabilité de contrôle

en établissant un groupe de travail spécifiquement chargé de la gestion des risques, doté de fonctions consultatives et de contrôle. Les responsables ont expliqué que l'engagement direct des États Membres dans le processus était très positif et contribuait au développement et à l'amélioration de la gestion des risques; il contribuait aussi à faire comprendre que la gestion des risques intéressait non seulement le secrétariat, mais aussi l'ensemble de l'organisation.

Correspondants/coordonnateurs

80. Au PNUD, la plupart des unités, dans toute l'organisation, disposent de correspondants qui sont chargés d'une action de coordination afin de renforcer la gestion des risques. Cette fonction fait rarement l'objet d'un poste distinct et est normalement ajoutée aux responsabilités du personnel en place. L'OMI et le FIDA utilisent aussi des coordonnateurs. La politique de gestion des risques de l'UNICEF définit clairement les responsabilités des correspondants/coordonnateurs, qui peuvent être des responsables de la planification, des responsables du contrôle, de l'évaluation ou de la recherche, ou d'autres spécialistes.

iii) Évaluation et conclusion : structure optimale de gouvernance pour les organismes des Nations Unies

Secteur privé contre organismes des Nations Unies

81. Comme indiqué plus haut, les Inspecteurs concluent qu'il n'existe pas de solution toute faite pour définir une structure de gouvernance de la gestion globale des risques. En fonction de la taille, de la complexité, du secteur et du profil de risque des entités concernées, la fonction de gestion des risques peut prendre diverses formes, depuis un « champion » unique des risques et un responsable à temps partiel jusqu'à un département à part entière de gestion des risques et un responsable distinct du contrôle des risques de haut niveau. Compte tenu des différences importantes entre sociétés privées et organismes des Nations Unies, il serait inapproprié de copier la structure de gestion des risques des uns sur les autres.

82. Dans le secteur privé, ce sont principalement les institutions financières qui disposent de structures spécifiques de gestion des risques, et elles sont habituellement beaucoup plus importantes que les organismes des Nations Unies sous l'angle de leur budget et de leurs opérations administratives et financières. Dans ces sociétés, la prise de risque et les risques financiers sont beaucoup plus courants, et les responsables du contrôle des risques et comités des risques doivent assurer le respect des règles et maintenir ces activités sous contrôle. Elles sont intrinsèquement exposées à des risques élevés qui peuvent compromettre leur survie même. Dans le secteur public, les risques sont surtout d'ordre opérationnel, la culture est essentiellement de précaution, et la fonction de gestion des risques consiste à promouvoir une prise de risque responsable. Dans le secteur public, de nombreux organismes peinent à déterminer correctement la structure et la position hiérarchique de la fonction de gestion des risques¹⁵. La principale difficulté tient au fait que la gestion des risques n'est pas une fonction autonome : elle concerne tous les aspects de l'organisation et doit être exercée par toutes les unités organisationnelles. C'est pourquoi la structure et la position hiérarchique idéales ne sont pas immédiatement évidentes.

¹⁵ Republic of South Africa, *Guidebook: Risk Management Reporting Lines* (National Treasury).

83. Au cours des entretiens, la plupart des fonctionnaires ont exprimé l'avis qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une lourde structure distincte, car cela pouvait laisser croire que la gestion des risques incombait entièrement à cette structure spécialisée, et non à l'ensemble du personnel, et pouvait conduire à un exercice autonome de gestion des risques qui produirait de la paperasserie sans grande utilité. Compte tenu de leurs constatations, les Inspecteurs souscrivent à cette idée que la gestion globale des risques devrait être intégrée, et non superposée, aux systèmes et pratiques de gestion de l'organisation. Ils concluent que, de manière générale, les organismes des Nations Unies n'ont pas nécessairement besoin d'un comité externe de gestion des risques, de vastes services spécialisés de gestion des risques ni de postes distincts de haut niveau de responsables du contrôle des risques. Néanmoins, comme il sera exposé plus bas, les Inspecteurs considèrent qu'une capacité centrale de gestion globale des risques chargée d'appuyer la mise en œuvre (un secrétariat) et un « champion » de la gestion des risques faciliteraient considérablement le processus.

Pratiques optimales en voie de formation

84. Malgré l'absence de solution toute faite, des tendances et des pratiques optimales de la gestion globale des risques se dessinent. L'un des principaux enseignements est que pour être durable et efficace, la mise en œuvre requiert une structure de gouvernance formelle et adaptée, dotée d'une forte autorité et d'une capacité de coordination à l'échelle de l'organisation. Il est important d'identifier un haut responsable chargé de conduire la politique et la stratégie de gestion des risques de l'organisation, et d'établir une capacité centralisée, c'est-à-dire une équipe ou un secrétariat, pour assurer le succès de leur exécution. Les organisations qui ont une bonne pratique de gestion des risques sont celles qui ont chargé une personne ou une équipe de surveiller la mise en œuvre du processus de gestion des risques¹⁶. Une autre pratique optimale est la désignation de coordonnateurs pour faciliter la pratique de la gestion des risques dans toute l'organisation.

85. Il faut souligner qu'une structure formelle de gouvernance de la gestion globale des risques ne suppose pas nécessairement l'ajout d'une lourde strate supplémentaire de gouvernance à l'organisation. Néanmoins, l'obligation redditionnelle et la responsabilité au titre de la gestion globale des risques doivent être clairement définies et formellement attribuées aux intervenants dans la structure de gouvernance existante.

86. La décision quant à l'architecture appropriée de gouvernance dépend de la valeur des prestations requises de la gestion globale des risques et de l'éventail et de la gravité des risques auxquels est exposée l'entité. Les organisations de taille moyenne ou grande exposées à des risques élevés auront besoin d'un « champion » des risques de haut niveau, n'exerçant toutefois pas nécessairement cette fonction à plein temps, et d'un secrétariat des risques ou d'une équipe centrale spécialisée de gestion des risques. De telles équipes seront normalement chargées d'une assistance générale à la gestion globale des risques, à savoir : fournir un appui technique concernant les risques associés aux initiatives et projets critiques de la mission; tenir un registre des échecs graves du contrôle; en cas de nouveaux risques et de modifications des profils de risque, les transférer au niveau approprié de gestion en temps utile; tenir des catalogues de risques consolidés; et exercer une fonction d'assistance technique.

¹⁶ *Better Practice Guide – Risk Management*, p. 38, juin 2008.

Organismes des Nations Unies

87. Les organismes devraient déterminer la structure de gouvernance appropriée et la capacité dédiée à la gestion globale des risques à partir d'une analyse de l'ampleur, de la complexité et de la nature de leurs activités, du profil de risques inhérents, du degré de sophistication envisagé de la gestion des risques, de l'expertise disponible dans ce domaine et de la capacité d'absorption de la charge de travail supplémentaire par les structures existantes.

88. Les Inspecteurs estiment que les organismes des Nations Unies, notamment les plus importants dotés de départements distincts de taille importante, conduisant diverses opérations sur le terrain, et présentant un profil de risques inhérents importants, requièrent un secrétariat/une équipe/un spécialiste/des spécialistes, au niveau central, spécialement en charge des risques; la création d'un comité formel des risques; et l'attribution à un haut responsable en place d'un rôle visible de chef de file/« champion » des risques. Le degré de complexité et l'ampleur des tâches à effectuer justifieraient une telle capacité de gouvernance. En cas d'insuffisance de ressources, les petites organisations peuvent attribuer la fonction de secrétariat/spécialiste des risques à un ou plusieurs fonctionnaires capables de l'exercer, dans le cadre d'une double compétence.

89. Les Inspecteurs considèrent que, bien qu'il ne soit pas indispensable d'établir des comités formels distincts de gestion des risques, ceux-ci sont utiles et peuvent rendre plus visible une approche formelle. Lorsque cette fonction doit être confiée à un comité supérieur de gestion, elle doit être énoncée dans son mandat, et la gestion des risques doit être un point permanent de son ordre du jour.

90. Les Inspecteurs tiennent à souligner qu'un comité de gestion globale des risques ou un comité supérieur de gestion officiellement chargé de la gestion globale des risques sont utiles, mais ne peuvent assurer la fonction de direction nécessaire. L'expérience montre qu'il est plus efficace d'attribuer une fonction de « champion » de la gestion des risques de l'organisation à un haut fonctionnaire en place, lequel devrait jouir de l'autorité nécessaire pour exercer un rôle de direction et de coordination sur tous les secteurs de l'organisation pour ce qui est de la gestion des risques. Le chef de secrétariat devrait collaborer de manière formelle et informelle avec ce fonctionnaire et lui apporter tout son appui.

91. Compte tenu des différences existant entre les grandes sociétés privées qui emploient des responsables du contrôle des risques et les organismes des Nations Unies, les Inspecteurs pensent qu'il n'est pas nécessaire de créer dans ce dernier des postes à plein temps de responsables du contrôle des risques de haut niveau. Il est toutefois nécessaire que l'un des hauts responsables assure quotidiennement la direction et la coordination du processus, en tant que « champion » de la gestion globale des risques de l'organisation, officiellement responsable et autorisé. Cela étant dit, il doit être clair dans toute l'organisation que la gestion des risques est une fonction organisationnelle, et non pas simplement un prolongement de la fonction du bureau/fonctionnaire chargé de la coordonner et de la diriger.

92. Bien qu'il existe au sein des organismes des Nations Unies des éléments de gouvernance de la gestion globale des risques, la fonction de direction, les rôles et les responsabilités dans le processus, et les relations hiérarchiques et de communication n'apparaissent pas clairement, ayant essentiellement un caractère informel et implicite. Il est nécessaire que les organisations qui mettent en œuvre la

gestion globale des risques en officialisent la direction et toutes les autres fonctions et responsabilités.

93. Dans le document final du premier exercice de gestion des risques, le secrétariat de l'OMI a notamment indiqué avoir appris qu'il fallait une solide fonction centrale de coordination pour assurer un déroulement harmonieux du processus. Il fallait en outre se donner le temps et les moyens d'évaluer les résultats de la gestion des risques au niveau de l'organisation, d'identifier les domaines particuliers de préoccupation et de planifier et suivre la réponse apportée par l'organisation à ces préoccupations¹⁷.

Place de la fonction de direction et de secrétariat

94. La gestion globale des risques est une question de gestion stratégique qui concerne toutes les parties d'une organisation; c'est pourquoi la fonction de direction et de coordination (« champion » des risques de l'organisation) devrait être prioritaire. Sa place dans l'organisation devrait faciliter l'intégration de la gestion des risques dans la planification et la programmation stratégiques, la gestion axée sur les résultats et l'ensemble des processus opérationnels et pratiques de fonctionnement. Dans de vastes organisations, le chef de secrétariat peut déléguer cette fonction, de préférence à son adjoint. Le « champion » des risques devrait être le président du comité de gestion des risques et le spécialiste de la gestion des risques du secrétariat devrait faire partie de son bureau. Une autre bonne pratique consiste, pour le comité de gestion des risques, à intégrer un membre ou des membres venant de l'extérieur¹⁸ ayant une bonne connaissance de la gestion des risques, pour donner un point de vue objectif et indépendant.

Rôle de l'audit interne

95. Le rôle fondamental de l'audit interne concernant la gestion des risques est de donner une assurance objective quant à l'efficacité des pratiques de gestion des risques. L'Institut des auditeurs internes, dans un document d'information¹⁹, distingue trois catégories de rôles de l'audit interne en matière de gestion globale des risques : rôles essentiels, rôles légitimes et rôles dans lesquels l'audit interne ne devrait pas s'engager. En fonction de leur capacité, les départements d'audit interne peuvent jouer un large éventail de rôles pour le développement et la mise en œuvre de la gestion globale des risques; ils ne peuvent cependant pas assumer la responsabilité et l'obligation redditionnelle au titre de la gestion des risques, parce que cela incombe à l'administration. Une fonction importante de l'audit interne est de veiller à assurer et évaluer l'identification et la gestion des principaux risques de l'organisation. Les départements d'audit interne devraient tenir compte des évaluations de risques dans les organisations lorsqu'ils planifient l'audit axé sur les risques.

96. Dans de nombreuses organisations, les départements d'audit interne jouent un rôle moteur dans la promotion du concept de gestion globale des risques, y compris la préparation des documents, ateliers et formations s'y rapportant. Les organes d'audit interne, en raison de leur connaissance et de leur compréhension des théories

¹⁷ OMI, Outcome of the secretariat's first management exercise 2009, document CWGRM 4/2/1.

¹⁸ *Public Sector Risk Management Framework*, p. 49.

¹⁹ Institute of Internal Auditors, *The Role of Internal Audit in Enterprise-wide Risk Management: Position statement*.

et concepts relatifs aux risques et à leur contrôle, sont généralement très compétents pour aider l'administration à cet égard. Il convient toutefois d'instituer les garanties nécessaires pour maintenir l'indépendance et l'objectivité de l'audit interne pour le cas où sa participation aux activités de gestion globale des risques irait au-delà de ses rôles essentiels. De plus, en cas d'intervention de l'audit interne pour promouvoir et faciliter la gestion globale des risques, un plan devrait clairement définir à quel point l'administration de l'organisation en assume pleinement la responsabilité.

97. Au PAM, la division du contrôle a élaboré le projet de politique de gestion globale des risques soumis à l'approbation du Conseil d'administration et a participé directement à la formation des administrateurs aux techniques de gestion des risques. Au PNUD, le Bureau de l'audit interne a assuré la promotion de la gestion globale des risques et a participé étroitement au processus préparatoire à son adoption formelle. À la FAO, l'audit interne a été un acteur essentiel de la préparation de l'organisation à l'adoption de la gestion globale des risques, dont est maintenant chargé le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources dans le cadre du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO. À l'UNESCO, l'audit interne assure le secrétariat du Comité de gestion des risques. À l'UNICEF, le Bureau de la vérification interne des comptes a mis au point un module d'autoévaluation des risques et du contrôle, organisé des activités de formation et s'est employé à jouer un rôle plus direct dans l'appui à l'application de la politique de gestion des risques à l'échelle de l'organisation²⁰. À ce jour, aucune évaluation des pratiques de gestion globale des risques n'a encore été effectuée par les services d'audit interne des organismes des Nations Unies, faute de recul suffisant.

Rôle des comités d'audit

98. Les comités d'audit sont tenus d'examiner l'efficacité des pratiques de gestion des risques et de la gestion des risques majeurs, et de rendre compte à l'organe directeur. Dans le système des Nations Unies, avec la diffusion des processus de gestion globale des risques, les comités d'audit inscrivent de plus en plus souvent l'examen des pratiques de gestion des risques à leur ordre du jour. Les Inspecteurs suggèrent que les organisations veillent à ce que le mandat des comités d'audit porte aussi sur le contrôle des risques et à ce que certains de leurs membres aient une expertise dans le domaine de la gestion des risques.

Rapport du CCQAB et résolution 64/259 de l'Assemblée générale

99. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dans son récent rapport intitulé « Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies » (A/64/640, par. 78), a proposé que soit créée une fonction spécifique de la gestion des risques et du contrôle, dans un premier temps au sein du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion. À moyen terme, le rapport envisage la création d'un poste spécifique de responsables du contrôle des risques et la mise en place d'une nouvelle équipe organisationnelle indépendante et objective. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) n'a pas approuvé la proposition du Secrétariat, comme le montre l'extrait ci-après de son rapport (A/64/683) :

²⁰ E/ICEF/2010/9, par. 236.

« 50. Le Comité consultatif insiste sur le fait que la gestion des risques doit imprégner les différents départements, plutôt que d'être confinée dans une structure à part, et qu'elle ne doit pas se limiter à la compilation d'un inventaire des risques qui soit statique. Il ne recommande pas de créer la Section du contrôle interne et de la gestion des risques de l'Organisation; en revanche, il ne voit pas d'objection à l'existence d'un service spécialisé chargé d'élaborer les normes, politiques et méthodes et d'apporter son concours aux dirigeants. »

100. L'Assemblée générale, dans sa résolution 64/259, a fait siennes les conclusions du CCQAB. Les articles pertinents de la résolution se lisent ainsi :

« 30. *Souligne* que la gestion des risques doit être dynamique, que les fonctionnaires du Secrétariat en sont responsables quel que soit leur niveau et que chaque département doit répondre de l'évaluation des risques que comporte l'exécution de son mandat;

31. *Regrette* l'absence d'un dispositif de contrôle interne efficace et intégré, qui est une grave lacune du dispositif actuel d'application du principe de responsabilité, et prie le Secrétaire général de s'employer à renforcer les capacités actuelles du Secrétariat sur les plans de l'évaluation et de l'atténuation des risques et du contrôle interne, en se fondant sur les recommandations que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a formulées aux paragraphes 49 et 50 de son rapport et que lui-même a faites à l'annexe II de son rapport. »

Normes suggérées par le CCI

101. Les Inspecteurs tiennent à réaffirmer que, quel que soit le dispositif retenu, il est de la plus haute importance que la structure de gouvernance, les rôles et les responsabilités soient clairement définis, intégrés dans les politiques et procédures internes, et communiqués à l'ensemble de l'organisation. À partir d'un examen des ouvrages pertinents, des meilleures pratiques et d'entretiens avec des responsables, le CCI suggère les normes ci-après pour la répartition des rôles et des responsabilités.

Encadré 5

Rôles et responsabilités dans la gouvernance de la gestion globale des risques

Rôle des organes de surveillance	<p style="text-align: center;">Organe directeur</p> <p>a) Veille à ce que l'administration adopte et entretienne un processus efficace de gestion des risques et qu'un « appétit pour le risque » approprié soit créé au sein de l'organisation.</p> <p>b) Examine les risques les plus importants pour l'organisation et les stratégies de réaction de l'administration.</p> <p style="text-align: center;">Audit interne</p> <p>a) Contribue au développement et à l'amélioration des politiques et activités de gestion globale des risques.</p> <p>b) Évalue l'efficacité du processus de gestion globale des risques et fait des recommandations en vue de l'améliorer.</p> <p>c) Assure et évalue l'identification et la gestion des risques clefs au sein de l'organisation.</p>	<p style="text-align: center;">Comité d'audit</p> <p>a) Examine, et donne un avis sur, la qualité et l'efficacité générale des procédures de gestion des risques et rend compte à l'organe directeur.</p> <p>b) Suit l'exécution de la gestion des risques par rapport à la stratégie/au plan de mise en œuvre.</p> <p>c) Certains de ses membres doivent avoir une expertise en matière de gestion des risques.</p>
Rôle des échelons supérieurs de l'administration	<p style="text-align: center;">Chef de secrétariat</p> <p>a) Rend compte à l'organe directeur de la mise en œuvre du processus de gestion des risques.</p> <p>b) Donne l'exemple et favorise la gestion globale des risques au sein de l'organisation.</p> <p>c) Veille à l'efficacité du dispositif général de gestion globale des risques.</p> <p>d) Prend les décisions concernant les risques encourus par l'organisation en veillant à ce que les risques critiques soient connus et dûment gérés.</p>	<p style="text-align: center;">Comité de gestion des risques/Comité supérieur de gestion</p> <p>a) Suit et examine l'efficacité générale des pratiques de gestion des risques et communique ses conclusions au chef de secrétariat.</p> <p>b) Réexamine le profil de risque de l'organisation et les plans d'action correspondants.</p> <p>c) Réexamine et évalue les principaux domaines à risque et les risques clefs, et détermine la politique générale de l'organisation sur la gestion de ces risques.</p> <p>d) Suit, et donne un avis sur, les progrès de la mise en œuvre de la politique et du dispositif de gestion globale des risques.</p> <p>e) Veille à ce que les risques clefs soient pris en compte dans le processus de planification et de programmation stratégiques.</p> <p>f) Prudent d'envisager l'inclusion de membres indépendants.</p>

Principales forces d'entraînement et structures d'appui internes	« Champion » des risques de l'organisation	Secrétariat/Specialiste(s)/Équipe de la gestion globale des risques
	a) Collabore avec la direction pour mettre en place une politique, un dispositif et une stratégie de gestion des risques.	a) Aide le « champion » des risques et le comité de la gestion globale des risques et rend compte au « champion » des risques.
	b) Coordonne la mise en œuvre de la gestion globale des risques, et s'emploie à tendre vers une pratique optimale.	b) A une compétence de gestion des risques de haut niveau.
	c) Appuie les membres de la direction en coordonnant et en communiquant des informations claires et concises pouvant servir à la planification et la prise de décisions.	c) Contribue à l'établissement et à la mise à jour des documents directifs relatifs à la gestion des risques, y compris de lignes directrices.
	d) Apporte un appui administratif à la mise en œuvre.	d) Apporte son concours à tous les services de l'organisation en matière de gestion des risques afin d'assurer une approche cohérente.
	e) Suit, actualise et communique le profil de risque de l'organisation.	e) Suit, actualise et analyse les données relatives à la gestion des risques à des fins d'information.
	f) Établit des rapports analytiques à l'intention de la direction, et des comités de gestion des risques et d'audit.	f) Aide à l'application d'une stratégie de formation et de communication.
	Cadres administratifs	Coordonnateurs de la gestion des risques
	a) Sont chargés d'identifier et de gérer les risques relatifs aux objectifs de leur unité.	a) Devraient être relativement mieux formés et informés quant à la gestion des risques.
	b) Veillent à la bonne exécution des politiques et procédures de gestion des risques.	b) Guident et facilitent le processus de gestion des risques et donnent un avis sur l'utilisation d'outils, y compris l'autoévaluation des risques, les outils informatiques pertinents, et la mise à jour de l'inventaire des risques.
c) Définissent les responsabilités en matière de gestion des risques dans l'unité.	c) Recueillent et analysent les données relatives aux risques et rendent compte au chef du bureau et au secrétariat central de gestion des risques.	
d) Veillent à ce que les processus de gestion des risques soient documentés.	d) Identifient et diffusent les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience.	
e) Veillent à ce que les risques qui ne peuvent être gérés au niveau de l'unité soient transmis au niveau supérieur.	Membres du personnel	
f) Suivent les risques et profils de risque dans leurs domaines de responsabilité.	a) Appuient l'identification et la gestion des risques concernant la réalisation des objectifs entrant dans leurs attributions.	
	b) Transmettent au niveau supérieur les problèmes concernant les risques qui outrepassent leur compétence.	
	c) Appuient la documentation et la mise à jour des informations sur les risques.	

Indicateur de réalisation de la condition

102. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la quatrième condition, les chefs de secrétariat devraient veiller à ce qu'il existe une structure de gouvernance formellement définie et une obligation redditionnelle, des rôles et des responsabilités clairement établis pour le dispositif de gestion globale des risques, concernant notamment la direction, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle.

Condition 5 : Plan de communication et de formation visant à sensibiliser aux risques, promouvoir une politique de gestion des risques, et créer la capacité générale et les aptitudes critiques pour la gestion globale des risques

103. Sensibiliser et développer les moyens nécessaires à la gestion des risques supposent une solide stratégie interne de communication et de formation²¹. Pour gérer les risques à l'intérieur d'une organisation, il faut une compréhension commune de la politique et des processus de gestion des risques dans tous les services organisationnels. La stratégie devrait viser à sensibiliser, susciter l'engagement et créer les connaissances techniques, ainsi qu'à faciliter le partage des connaissances dans toute l'organisation. Des séminaires, ateliers, réunions du personnel, modules de formation en ligne et plates-formes de discussion et de partage de connaissances en ligne sont utiles à cet égard. Les éléments de cette stratégie que suggère le CCI sont les suivants :

- a) *Sensibiliser à la gestion des risques à l'échelle de l'organisation;*
- b) *S'assurer que la politique, la stratégie et les processus de gestion globale des risques sont bien compris;*
- c) *Renforcer la capacité de la direction de conduire le processus de gestion des risques;*
- d) *Renforcer la capacité générale de mise en œuvre et les aptitudes en matière de gestion des risques au sein de l'organisation;*
- e) *Partager et diffuser régulièrement les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience dans toute l'organisation.*

104. La gestion globale des risques doit être envisagée sous l'angle de la valeur ajoutée, du point de vue de l'utilisateur. C'est pourquoi les administrateurs et le personnel dans son ensemble doivent participer au processus dès le début pour y adhérer et établir une compréhension commune. Les décisions et la mise en œuvre ne devrait pas s'appuyer seulement sur l'engagement de quelques hauts responsables; tous les administrateurs et membres du personnel devraient partager la même compréhension théorique et pratique de la gestion globale des risques. L'expérience montre que des séminaires et ateliers destinés à expliquer le concept, les avantages et le processus de la gestion des risques aux administrateurs de haut rang sont très utiles pour susciter une adhésion au plus haut niveau.

105. La formation devrait être adaptée au niveau de connaissance existant et au niveau de compétence requis de chaque acteur du processus. Il est important que les personnes responsables de la coordination et de l'exécution du plan de gestion des risques d'une organisation aient accès à une formation leur assurant une

²¹ *Better Practice Guide – Risk Management*, p. 40.

qualification précise. Les organisations devraient saisir l'occasion pour intégrer certains éléments de formation à la gestion globale des risques dans les actions de formation en cours comme celles concernant la gestion axée sur les résultats, la planification et la programmation, les normes IPSAS et la formation initiale. Il est aussi souhaitable que des mécanismes de partage des connaissances soient institués pour faire connaître les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience.

Organismes des Nations Unies

106. Les organismes des Nations Unies n'ont pas de plans documentés de communication et de formation en vue de l'adoption de la gestion globale des risques. Il existe cependant de bons exemples dans le système, même s'ils ont un caractère ad hoc. L'UNICEF a créé un certain nombre de possibilités de formation et d'information par différents moyens, comme une page Intranet spécialisée, l'échange de messages sur un site de socialisation, des communautés de pratique, des séminaires en ligne, des messages réguliers diffusés au niveau mondial par la direction, des notes d'information et des vidéos. Le PNUD a une page Web consacrée à la gestion globale des risques et un cours en ligne sur ce sujet, et a inclus la gestion globale des risques dans un stage de cinq jours sur la gestion axée sur les résultats, ainsi que dans le programme de formation initiale du personnel. L'OMI a organisé un stage central de formation pour tous les coordonnateurs, lesquels ont ensuite organisé des ateliers individuels dans leurs divisions. L'UNESCO a tenu une session d'information à l'échelle de l'organisation et a élaboré un manuel de formation à la gestion des risques²² ainsi qu'un module de formation. Le PAM a diffusé sa politique et ses principes directeurs concernant la gestion globale des risques sur son site Web interne à l'intention de l'ensemble du personnel.

Pratique du FIDA et de la Commission européenne

107. Le FIDA a diffusé à l'ensemble du personnel un message vidéo enregistré par le Président pour promouvoir la gestion globale des risques et a encore amélioré la formation des coordonnateurs des divisions en organisant un cours de formation avec certification. Des ateliers ont été organisés sur des questions intéressant l'ensemble de l'organisation pour que les membres du personnel puissent s'instruire en discutant avec leurs collègues. Les fonctionnaires ont indiqué avoir, au début, investi beaucoup de temps dans leurs ateliers pour expliquer la différence entre un risque et un problème, mais que cela visait à assurer ultérieurement une bonne identification des risques. Les responsables du FIDA ont également indiqué aux Inspecteurs qu'il existait aussi une page Web et un centre de documentation virtuel sur la gestion des risques auxquels l'ensemble du personnel pouvait avoir accès à tout moment.

108. La Commission européenne organise des formations générales sur la gestion des risques à l'intention des administrateurs et des fonctionnaires clefs; a établi un site Web central sur la gestion des risques; a entrepris une formation spécifique des agents chargés du développement des compétences en matière de gestion des risques; et a organisé plusieurs présentations sur la gestion des risques pour

²² UNESCO, Bureau de la planification stratégique, Risk Management Training Handbook, BSP/2009/PI/H/2.

différents niveaux de l'administration. La Commission a aussi créé des réseaux d'échange d'informations et de bonnes pratiques. Des cours de formation sont proposés aux différents niveaux de la hiérarchie (fonctionnaires, encadrement, coordonnateurs du contrôle interne). Des programmes de formation sur mesure peuvent être organisés par les Directions sur la base d'un contrat-cadre avec un cabinet de consultants.

Indicateur de réalisation de la condition

109. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la cinquième condition, les chefs de secrétariat devraient faire en sorte qu'il existe un plan documenté de communication et de formation au niveau de l'organisation destiné à sensibiliser à la gestion globale des risques, à bien faire comprendre les processus de gestion des risques, à développer des capacités de mise en œuvre dans toute l'organisation, et à instituer des mécanismes de partage des connaissances pour améliorer le processus.

Condition 6 : Attribution de ressources suffisantes pour introduire la gestion globale des risques et soutenir le processus de mise en œuvre

Coût de la mise en œuvre de la gestion globale des risques

110. L'expérience montre que dans la phase initiale de la politique de gestion globale des risques, le besoin de ressources additionnelles est relativement élevé; il diminue cependant au fur et à mesure qu'elle progresse et que davantage de tâches sont intégrées dans les fonctions d'administration de base. Les Inspecteurs tiennent à souligner que l'attribution de ressources financières et humaines dans le cadre d'un plan améliore les chances de succès du projet.

111. Comme il ressort de la deuxième colonne du tableau de l'annexe III, le coût de la gestion globale des risques varie considérablement selon les organismes des Nations Unies. La structure de coûts inclut des coûts directs et indirects. Les coûts directs concernent le recours à des consultants, la création de postes et de structures spécifiques en relation avec la gestion globale des risques et l'achat de logiciels commerciaux. Les coûts indirects concernent le temps passé à mettre en œuvre les pratiques de gestion des risques par les fonctionnaires en place, en particulier ceux qui conduisent le processus. Les organismes des Nations Unies, à l'exception de l'UNESCO, n'ont pas fait d'estimation de leurs coûts indirects.

112. Les organisations devraient estimer et rechercher les ressources nécessaires dès le stade de la planification pour assurer le succès de la politique. Il faut en particulier charger un spécialiste, un secrétariat, ou une équipe de la gestion des risques d'appuyer durablement la mise en œuvre de la gestion des risques. Il faut en outre organiser des formations et des séminaires en vue de sensibiliser le personnel et de créer des capacités de mise en œuvre dans toute l'organisation. Un autre élément important à envisager est l'utilisation d'une solution informatique propre à faciliter la mise en œuvre, ainsi que le regroupement, l'analyse et le suivi des données. Les organisations devraient prévoir d'intégrer les modules nécessaires dans le PGI et d'autres plates-formes informatiques existantes, ou décider d'utiliser des logiciels spéciaux.

113. Selon les informations obtenues, certaines organisations ont eu recours aux services coûteux de consultants externes, tandis que d'autres ont préféré la voie interne pour mettre en œuvre la gestion globale des risques, en s'appuyant sur les

structures et ressources humaines existantes, pour un coût supplémentaire modeste ou nul. Parmi les organismes des Nations Unies, le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP ont désigné un spécialiste pour assurer le secrétariat de la gestion globale des risques, et seul le PNUD possède un logiciel spécial conçu en interne.

114. La structure de coûts peut varier suivant la taille de l'organisation et le degré de complexité retenu; mais le coût n'est pas et ne devrait pas être un facteur déterminant pour l'introduction de la gestion globale des risques. Lorsqu'ils élaborent une politique et un plan stratégique de gestion des risques, les chefs de secrétariat devraient estimer le financement nécessaire à sa mise en œuvre et, si les ressources existantes sont insuffisantes, saisir les organes directeurs qui, compte tenu des avantages de la gestion globale des risques, devraient allouer les fonds nécessaires. Une étude de faisabilité, incluant une analyse coûts-avantages et un exposé succinct de la politique et du plan, devrait aider à convaincre les organes directeurs d'allouer les ressources nécessaires.

115. En cas de manque de ressources, les chefs de secrétariat devraient opter pour une approche plus simple et plus progressive de la gestion des risques, et non la reporter à un futur incertain. De fait, de nombreux organismes des Nations Unies ont acquis au fil des années une expérience non négligeable de la gestion des risques, par des pratiques individuelles de gestion des risques dans des domaines comme la gestion de projet, la continuité des opérations et les systèmes d'information. Ils devraient s'efforcer de faire fond sur cette expérience pour établir la gestion globale des risques en tant que système de gestion d'ensemble des risques.

Recours à des consultants

116. Ainsi qu'il ressort de la deuxième colonne du tableau de l'annexe III, certaines organisations ont consacré des sommes importantes à des services de consultants. L'ONU a dépensé 1 320 000 dollars à l'élaboration de la composante gestion globale des risques du premier rapport, A/62/70, en 2008. L'UNICEF a consacré 689 711 dollars aux préparatifs de la politique de gestion globale des risques en 2008. L'OMM et l'OMS ont dépensé respectivement 228 000 francs suisses et 195 000 dollars pour des services de conseil. Il faut noter que le PNUD et l'OMI, qui sont relativement avancés dans leur politique de gestion globale des risques, n'ont pas eu recours à des services externes de consultants.

117. À la FAO, 2,5 millions de dollars ont été prévus et inscrits initialement au budget pour un projet de gestion globale des risques conduit de l'extérieur. Or, une évaluation de l'approche suivie par l'organisation a conclu que le plan initial, qui reposait sur un important contrat de consultants, avait peu de chances de donner de bons résultats ou de correspondre à une utilisation efficace des ressources limitées. La nouvelle approche recommandait un projet conduit en interne avec l'appui, si nécessaire, de consultants spécialisés en gestion des risques, plutôt qu'un projet mené par des consultants; l'enveloppe budgétaire a ainsi été ramenée à 1,3 million de dollars.

118. Les Inspecteurs s'inquiètent de constater que l'utilisation et le coût de services de consultants varient considérablement entre les organisations, et qu'il n'est pas facile de déterminer leur valeur ajoutée vu l'absence de plan de projet. Il existe une tendance des organisations, faute de connaissances sur le plan interne, à s'en remettre à des consultants externes sans grande planification ni réel engagement. Les Inspecteurs appellent l'attention sur le fait que, tant qu'il manque une force

d'entraînement interne de la gestion globale des risques faute de capacités au sein de l'organisation, les rapports de consultants sont voués à l'oubli sur les étagères des archives. La gestion des risques incombe à l'encadrement et au personnel des organisations; c'est pourquoi il est essentiel qu'il existe des capacités internes d'entraînement et de soutien du processus. Les responsables des organisations qui ont déjà progressé dans sa mise en œuvre ont affirmé que l'impulsion devait venir de l'intérieur pour que la gestion globale des risques soit un succès. Son pilotage par l'administration doit intervenir dès le début, l'encadrement supérieur devant incontestablement diriger le processus de préparation et d'introduction.

119. Le recours à des consultants devrait être envisagé dans le cadre d'un plan concret comme une des étapes de la politique de gestion globale des risques. Il est nécessaire que les organisations développent les capacités internes de conduite du processus et que le recours à des consultants ne soit qu'une éventualité. Les consultants devraient toujours collaborer avec les fonctionnaires clefs chargés de la gestion des risques et, surtout, le transfert de connaissances des premiers aux seconds devrait être assuré.

Indicateur de réalisation de la condition

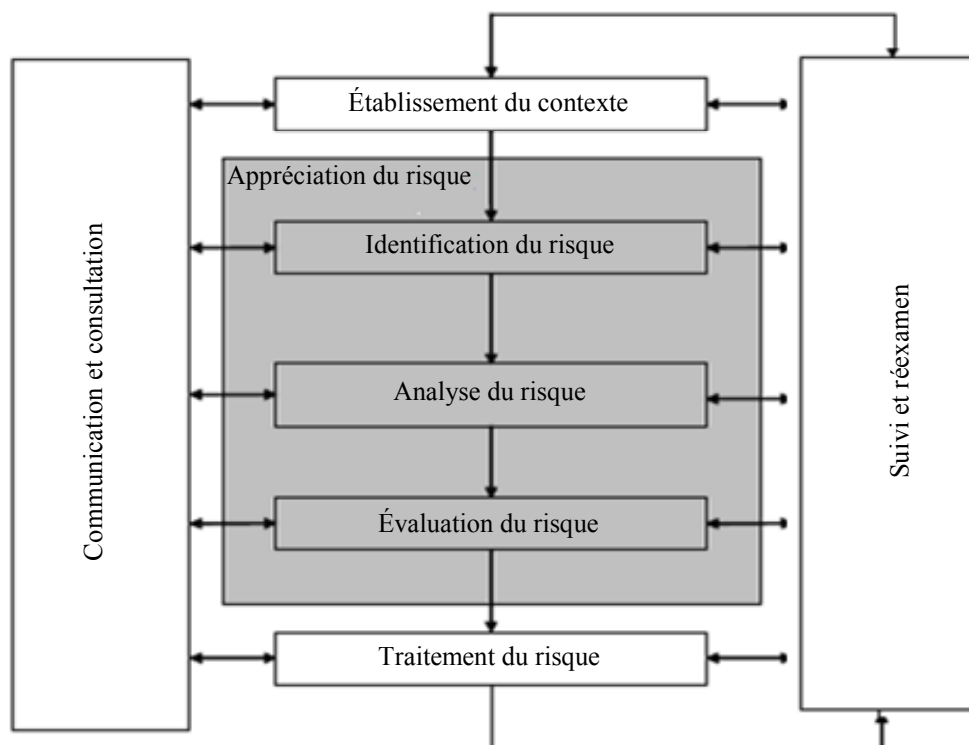
120. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la sixième condition, les chefs de secrétariat devraient établir les estimations de coûts nécessaires en même temps que le plan du projet de gestion globale des risques et, en cas d'insuffisance des financements internes, demander des fonds aux États Membres. La stratégie de mise en œuvre devrait être adaptée aux financements disponibles et, lorsque les fonds prévus ne sont pas immédiatement disponibles, les chefs de secrétariat devraient opter pour une approche plus progressive de la gestion globale des risques plutôt que pour son report.

Condition 7 : Processus formel de gestion des risques fondé sur la cohérence des méthodes et des outils et des directives claires de mise en œuvre

Processus de gestion des risques

121. La gestion des risques comporte des processus d'appréciation (identification, analyse et évaluation du risque) et de traitements des risques.

Figure 1
Processus de gestion du risque (fondé sur la norme ISO 31000)



122. En tant que processus organisationnel, la gestion globale des risques requiert une méthodologie et des outils cohérents permettant une application par étapes. Le processus doit être formalisé et rendu opérationnel par un cadre, des directives et d'autres instructions administratives visant à une exécution cohérente et adéquate dans toutes les structures de l'organisation.

i) Appréciation des risques et inventaires de risques

123. À partir d'un examen des ouvrages pertinents et de l'expérience, le CCI suggère les critères ci-après pour une bonne appréciation des risques :

Encadré 6

Critères d'une bonne appréciation des risques

Critères du CCI :

- a) *Une bonne et commune compréhension du concept de risque;*
- b) *Un processus simple et pragmatique;*
- c) *Une approche bien planifiée et structurée avec des objectifs clairs définis dès le début;*

- d) *Une liste commune de secteurs à risque/univers de risques pour l'organisation;*
- e) *Un facilitateur interne efficace pour contrôler le processus;*
- f) *Des directives et instructions claires et adéquates pour la mise en œuvre;*
- g) *Une concentration sur les risques critiques/élevés;*
- h) *Un engagement de l'encadrement supérieur et des fonctionnaires clefs dans le processus.*

124. L'appréciation des risques inclut les processus d'identification des risques, d'analyse des risques et d'évaluation des risques²³. L'appréciation des risques établit la compréhension et l'identification des risques, de leurs causes, de leurs conséquences et de leur probabilité, et fournit une base permettant de déterminer les solutions les plus appropriées pour y faire face. L'appréciation des risques devrait être dynamique et faire l'objet d'une mise à jour régulière et continue. Le risque est inhérent à tous les niveaux d'une organisation et de ses activités. C'est pourquoi l'appréciation des risques peut être effectuée à différents niveaux de la structure organisationnelle et des opérations – organisation, départements, divisions, unités, processus, programmes, activités et projets.

125. Afin de déterminer les priorités pour l'activité d'audit interne, des appréciations des risques sont également effectuées par les services d'audit interne, conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne (International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing). Cet exercice ne doit pas être confondu avec l'identification et l'évaluation des risques aux fins de la gestion globale des risques. Une appréciation des risques par les services d'audit interne peut cependant servir de contribution à la gestion globale des risques, et inversement.

126. Les appréciations de risques doivent être enregistrées et mises à jour régulièrement. Une bonne pratique consiste pour l'administration à fournir des modèles de documents normalisés à l'appui du processus d'appréciation, notamment : inventaire/registre des risques, livre des incidents, appréciation des risques, augmentation des risques, profil de risque et plan de traitement des risques. Des modèles électroniques intégrés dans le système informatique faciliteraient considérablement le regroupement et l'analyse des données relatives aux risques, ce qui est indispensable à leur utilisation au niveau stratégique.

127. Une organisation de petite taille et centralisée, ayant des activités relativement homogènes et peu de délégations d'autorité, peut décider de ne tenir qu'un inventaire des risques. Mais dans le cas d'une vaste organisation, ayant une très importante présence sur le terrain et diverses opérations entraînant plus de délégations d'autorité et une plus grande décentralisation, il est important de disposer de multiples niveaux d'appréciation des risques et d'inventaire des risques. L'inventaire des risques n'est pas nécessairement indépendant; il peut être intégré dans les plates-formes de planification, programmation et gestion axée sur les résultats. Il ne doit pas devenir un enregistrement statique des risques, mais devrait

²³ Norme internationale ISO/CEI 31010, Gestion des risques – Techniques d'évaluation, p. 12.

être un plan d'action dynamique de la gestion des risques, incluant les risques importants, les contrôles existants, les phases d'actions assorties de délai et les pilotes de ces actions.

128. L'OMI et l'UNESCO ne tiennent des inventaires de risques qu'au niveau de l'organisation. Au PNUD, à tous les niveaux de l'organisation (siège, départements, régions et pays), les unités tiennent des registres de risques et les actualisent aussi souvent que nécessaire. L'OMI, dans le cadre d'un exercice pilote de gestion globale des risques, a institué un registre des risques et prévoit de l'actualiser avec chaque itération biennale du processus de gestion des risques. Au FIDA, des registres des risques encourus par les divisions, les départements et par l'ensemble de l'organisation sont tenus dans le système de gestion des résultats du FIDA, qui est intégré dans le système informatique et mis à jour au moins une fois par trimestre. Les registres des risques encourus par l'organisation et par chaque département servent à appréhender et gérer les risques plus généraux affectant la réalisation des objectifs organisationnels ou stratégiques du FIDA.

129. À l'UNICEF, la politique de gestion des risques impose chaque année une autoévaluation des risques et du contrôle au niveau des divisions, et des bureaux régionaux et de pays²⁴. L'autoévaluation des risques et du contrôle est généralement facilitée par les agents de liaison de la gestion des risques et communiquée aux chefs des bureaux respectifs et au secrétariat de la gestion des risques.

130. En 2006, le PAM a adopté un profil de risque institutionnel fondé sur les résultats de l'évaluation des risques du service de contrôle interne, et des registres de risques ont été établis. Il manquait toutefois une stratégie et un système formels de gestion globale des risques permettant d'évaluer et d'enregistrer les risques et de prendre des mesures d'atténuation. Au niveau opérationnel, le PAM a encouragé la gestion des risques, notamment dans des environnements particulièrement imprévisibles et instables. Cependant, le traitement général des risques et la réponse à ceux-ci n'étaient pas systématiques et souffraient d'un manque de documentation et de cohérence. La gestion des risques restait une pratique recommandée plutôt qu'obligatoire. Cette situation, conjuguée à l'absence de structure de gouvernance formelle et à l'insuffisance des ressources, a conduit à reporter l'adoption de la gestion globale des risques jusqu'en 2010.

131. Dans le contexte du nouveau cadre de gestion de la performance institutionnelle, le PAM envisage un délai de dix-huit mois pour mettre en place son dispositif de gestion globale des risques, et prévoit que sa mise en œuvre devrait débiter au cours du second semestre de 2010. Les responsables ont expliqué avoir eu recours à des consultants pour élaborer le cadre général de gestion des risques; et depuis novembre 2009, un profil de risque institutionnel est en place et devrait être précisé après l'achèvement des registres des risques stratégiques et organisationnels.

132. Parmi les autres organisations internationales, l'OSCE tient des inventaires des risques au niveau de l'organisation et des unités, tandis que le Fonds mondial n'a qu'un inventaire de risques au niveau de l'organisation. Le Guide de la Commission européenne recommande au minimum l'établissement d'un registre général des risques au niveau de chaque Direction générale, en précisant toutefois qu'il peut aussi être utile de tenir des registres aux niveaux des directions et des unités. Les

²⁴ UNICEF, *Enterprise Risk Management Policy*, p. 12.

registres de risques doivent être actualisés à chaque changement significatif du profil de risque de la Direction générale.

Identification des risques

133. L'identification des risques est le processus de reconnaissance et de description des risques, qui consiste à rassembler et structurer les connaissances existantes sur les risques potentiels, les enseignements tirés de l'expérience, des scénarios hypothétiques et un « balayage de l'horizon » dans chaque domaine de façon permanente. Les organismes des Nations Unies utilisent des ateliers, des autoévaluations de risque, des enquêtes, des entretiens et des discussions de groupe pour faciliter cette identification. Le processus d'identification des risques de l'OMI est décrit à l'annexe II du rapport.

134. Dans plusieurs organisations, des outils de vote électronique sont utilisés pour l'identification de risques importants parmi un certain nombre de risques suggérés. Les organisations devraient choisir les techniques les mieux adaptées à leurs besoins; il convient toutefois de ne pas toujours utiliser les mêmes techniques, pour éviter de rendre l'exercice routinier et répétitif.

135. À titre d'enseignement tiré de l'expérience, certains responsables ont souligné la valeur ajoutée que représentent les ateliers en facilitant de saines discussions entre différentes parties prenantes; une approche structurée est néanmoins nécessaire. Il faut établir clairement l'ordre du jour, le cadre temporel et les résultats escomptés et disposer d'un bon facilitateur. Si un consultant sert de facilitateur, un fonctionnaire bien informé de l'organisation devrait l'assister et orienter le débat vers le contexte spécifique de l'organisation.

136. Les directives concernant la gestion des risques devraient définir la base de l'exercice de gestion des risques. Il est indispensable d'identifier les risques par rapport aux objectifs fixés à chaque niveau de l'organisation, pour que la gestion des risques contribue à la réalisation des objectifs de celle-ci. Dans le contexte des organismes des Nations Unies, l'initiative de gestion axée sur les résultats peut effectivement répondre à ce besoin. Les risques devraient être identifiés dans la perspective des objectifs et des résultats attendus dans le cadre de la gestion axée sur les résultats.

137. Au cours des entretiens, il a été dit que l'identification et l'évaluation des risques étaient parfois difficiles en raison de l'ambiguïté des objectifs et résultats attendus. De plus, les objectifs officiellement déclarés ne permettent peut-être pas d'appréhender tous les aspects pertinents des risques encourus par une organisation. En conséquence, les organisations s'attachent à des éléments pratiques, comme l'examen des objectifs organisationnels, des avantages attendus, des activités et des processus, susceptibles de faciliter une véritable discussion. Les Inspecteurs reconnaissent la valeur d'une approche souple de l'identification des risques; néanmoins, la gestion des risques visant à faciliter la réalisation des objectifs, les organisations devraient s'efforcer de relier l'identification des risques aux objectifs.

138. Des objectifs et résultats attendus spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps devraient faciliter un processus salubre d'identification et de gestion des risques. L'une des leçons apprises à l'OMI était que, pour tirer le maximum d'avantages du processus de gestion des risques, il convenait de mieux l'intégrer au processus d'élaboration et d'approbation des

objectifs des divisions²⁵. À cet effet, les responsables considèrent que l'identification et l'analyse des risques devraient être effectuées au moment de la fixation des objectifs des divisions. Le processus d'identification des risques de l'OMI intègre aussi des contributions des États Membres.

139. Le document directif de l'UNICEF exige que les risques soient identifiés par rapport aux objectifs organisationnels, et que le secrétariat de gestion des risques, conjointement avec le comité de hauts fonctionnaires/de gestion du risque et les directeurs, conduise un examen annuel des principaux secteurs à risque au niveau de l'organisation.

140. Les Inspecteurs ont constaté que l'identification des risques dans le système des Nations Unies était principalement axée sur les menaces. Il est également nécessaire de promouvoir et d'intégrer expressément l'identification des opportunités. Dans le cas de l'ONUDI, son document de stratégie pour la gestion des risques, intitulé « Risk and opportunity management system », fournit des barèmes d'impact distincts pour les opportunités.

Principaux secteurs/catégories de risques, univers de risques et profil de risque

141. L'univers de risques donne une définition centralisée de tous les risques potentiels et événements porteurs de risques applicables à une organisation, indépendamment de leur probabilité et de leur impact. Il inclut un inventaire des risques structuré en catégories et sous-catégories, ce qui assure une catégorisation/classification cohérente des risques couvrant intégralement tous les principaux secteurs de risques. Cela permet de regrouper, d'analyser et de surveiller utilement les risques.

142. Le profil de risque décrit l'état général des risques et fournit à la direction des renseignements sur les priorités et la gestion des risques dans l'ensemble de l'organisation. Il présente une analyse de tous les risques, y compris les risques majeurs et les nouveaux risques en voie d'apparition ainsi que leurs secteurs; une carte des risques dans les structures et les sites de l'organisation; et tout changement éventuel du niveau des différents types de risque. Il facilite l'examen et la surveillance des risques au niveau stratégique²⁶. Il peut par exemple montrer l'augmentation des risques en matière de sûreté et de sécurité, ou l'apparition d'un risque financier important, ou l'accroissement de certains risques dans une région et leur diminution dans d'autres secteurs. Ainsi, les hauts responsables peuvent réagir par anticipation et allouer des ressources en conséquence.

143. Les données disponibles sur les principaux secteurs et catégories de risques des organismes des Nations Unies sont présentées à l'annexe III. Il en ressort que les catégories les plus courantes de risques dans le système des Nations Unies sont de nature opérationnelle, stratégique et financière. Il existe cependant des différences importantes entre organisations quant aux autres secteurs ou catégories de risques. Étant donné que les organismes des Nations Unies présentent plus de similitudes que de différences, il est difficile de justifier de telles variations quant

²⁵ CWGRM 4/2/1.

²⁶ United Kingdom, *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts* (Norwich, HM Treasury, 2004), p. 20.

aux catégories de risques. Cette situation n'est pas propice à l'existence d'un véritable profil de risque à l'échelle du système des Nations Unies et à son contrôle.

Approches descendante et ascendante

144. Pour identifier les risques institutionnels, les organisations appliquent une approche ascendante (partant du niveau des unités et des divisions) ou descendante (partant de la direction), ou une combinaison des deux. L'expérience montre qu'une combinaison d'approches donne de meilleurs résultats. Dans les grandes organisations exerçant des activités diverses et ayant une importante présence sur le terrain, il est important d'appliquer une approche ascendante conjuguée à une approche descendante. L'identification des risques n'est toutefois pas confinée à ces méthodes. Il peut aussi y avoir des analyses ciblées sur quelques activités spécifiques, en particulier pour des secteurs intrinsèquement à risque.

145. Les Inspecteurs tiennent à souligner que l'identification des risques au niveau d'une organisation selon une approche descendante ne doit pas être sous-estimée ni négligée. De fait, il est essentiel pour la gestion globale des risques d'avoir une vision descendante, à l'échelle de l'organisation. Si chaque unité d'une organisation peut identifier les risques de son point de vue, la direction, prenant en considération les risques identifiés par toutes les parties de l'organisation, aura l'avantage de percevoir et d'évaluer les risques dans l'optique de l'ensemble de l'organisation. Dans le cas d'une approche seulement descendante, l'identification serait vouée à l'échec car elle ne refléterait pas les constatations des personnes qui sont en première ligne des opérations de l'organisation.

146. Au PNUD, les risques institutionnels sont identifiés par trois processus principaux : i) remontée de l'information depuis les bureaux de pays et autres unités par le système de gestion des risques en ligne; ii) entretiens avec les directeurs de bureaux; iii) analyse par le secrétariat de gestion globale des risques. Après examen, le comité de gestion des risques se prononce sur les risques organisationnels et leur traitement. Au FIDA, l'identification des risques s'appuie sur une approche à la fois ascendante et descendante. Les risques majeurs sont transmis à un niveau supérieur et un filtrage sert à identifier les risques prioritaires (d'abord machine à voter, puis consensus).

147. Une approche ascendante a été utilisée pour établir un registre des risques pour le secrétariat de l'OMM. Des ateliers sur la gestion des risques ont été organisés pour les départements clefs, et un autre atelier a été organisé pour les agents des services généraux. Lors des ateliers de la première session, les participants ont identifié les risques pour leur département et le secrétariat dans son ensemble, et ont voté pour les classer en fonction de leur impact et de la vulnérabilité de l'OMM à leur égard. Lors de la seconde session, des stratégies de traitement (avec responsabilités, plans d'action et calendriers) pour les risques majeurs ont été développées par les participants²⁷.

²⁷ OMM, Bureau du contrôle interne, rapport annuel d'activité, document EC-LXII/Doc.7.2(6), appendice B, p. 11.

148. Le Fonds mondial suit une approche duale pour évaluer et hiérarchiser les risques : un examen au niveau stratégique (descendant) et un examen au niveau opérationnel²⁸. Lors du dernier exercice d'identification des risques, les équipes ont été encouragées à se réunir et se mettre d'accord sur les risques; puis, les directeurs des unités, hors du site, les ont réexaminés et approuvés en y ajoutant de nouveaux risques s'ils l'estimaient nécessaire. Ensuite, au cours d'un séminaire de haut niveau, ces risques ont été validés et hiérarchisés, y compris quant à l'addition de nouveaux risques.

149. Dans l'une des directions de la Commission européenne (Direction générale des affaires maritimes et de la pêche) au sein de laquelle les Inspecteurs ont eu un entretien, il est procédé à l'identification des risques dans le cadre de 22 processus essentiels et des activités correspondantes. Les responsables ont expliqué que, lorsque les processus ont un caractère interdépartemental, des ateliers d'identification des risques sont organisés auxquels participent des fonctionnaires clefs de tous les départements concernés. Cela facilite le dialogue entre les pilotes des risques et permet l'identification effective des risques et donc le renforcement des contrôles internes.

Risque inhérent contre risque résiduel

150. Les risques peuvent être identifiés et évalués en tant que risque inhérent ou risque résiduel. Un risque existant sans considération de contrôles éventuels est défini comme un risque inhérent. Un risque subsistant après l'application de contrôles est un risque résiduel. La réflexion sur les risques est souvent axée sur les risques résiduels car cela montre l'exposition réelle de l'organisation. Il existe une tendance au sein des organismes des Nations Unies à identifier directement les risques résiduels sans les désigner clairement en tant que tels. Cela s'explique parce que ce ne sont pas les professionnels des risques qui évaluent les risques, mais que ce sont les administrateurs et le personnel qui pensent intuitivement aux risques résiduels.

151. Les organisations doivent choisir leur méthode préférée en fonction de la phase et du degré d'élaboration de la politique de gestion globale des risques. Au stade le plus simple, seule l'identification des risques résiduels serait utile dans les premières phases d'apprentissage et d'adoption de la gestion des risques; les Inspecteurs estiment toutefois que, lorsque la politique se développe, les organisations devraient passer à l'identification des risques inhérents et des risques résiduels pour rendre le processus plus utile et efficace. En s'appuyant uniquement sur l'identification des risques résiduels, elles risqueraient de perdre des informations potentiellement utiles sur les événements porteurs de risques pour elles, et rendre le processus trop simple pour être utile. En particulier dans le domaine des contrôles internes et des risques liés aux processus, il est extrêmement utile d'identifier et de documenter les risques inhérents, les procédures de contrôle et les risques résiduels en vue d'établir un système de contrôle interne satisfaisant au sein de l'organisation.

152. La Commission européenne identifie et documente les risques inhérents, les contrôles existants et, enfin, les risques résiduels. L'OSCE identifie et documente

²⁸ Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, *Risk Management Framework* (2009), par. 3.12.

les risques inhérents, évalue et documente les risques courants en se fondant sur la documentation des contrôles en place, et évalue leur efficacité opérationnelle en procédant à des sondages pour chaque contrôle. Enfin, l'OSCE évalue et documente les risques traités en s'attachant à l'efficacité des contrôles proposés qu'il est prévu de développer à l'avenir.

ii) Analyse, évaluation et traitement des risques

153. L'analyse et l'évaluation des risques comportent trois échelles de mesure – *impact*, *probabilité* et *niveau de risque* (voir la figure ci-après). La formule suivante illustre la relation entre elles : $Niveau\ de\ risque = Impact \times Probabilité$. Les analyses de risque consistent à estimer tant la probabilité du risque que son impact s'il se réalise. À partir de l'analyse d'impact et de probabilité, il est procédé à une évaluation de chaque risque pour déterminer sa gravité/son niveau.

154. L'impact, la probabilité et le niveau de risque sont évalués en fonction de catégories définies, par exemple, par les qualificatifs « faible », « moyen » et « élevé ». Il n'existe pas de normes fixant la quantité ni la désignation des catégories. Il importe néanmoins, quelles que soient les catégories utilisées, qu'elles soient appliquées à l'ensemble de l'organisation pour assurer la cohérence et la comparabilité des évaluations de risques, et permettre de les agréger et de les analyser utilement.

155. Comme il ressort de la troisième colonne du tableau de l'annexe III, pour évaluer la probabilité et l'impact des risques, les organismes des Nations Unies utilisent principalement trois ou cinq catégories, ce qui donne des matrices de risques « 3x3 » ou « 5x5 ». Ainsi, les catégories définies par les qualificatifs « faible, moyen et élevé » peuvent être présentées dans une matrice de risques « 3x3 ». Seule, l'OIT emploie deux catégories définies par les qualificatifs « faible et élevé ». Pour l'évaluation du risque également, les organisations utilisent un nombre de catégories et des qualificatifs similaires ou différents.

156. Les organisations déterminent les catégories qui correspondent le mieux à leur situation; les Inspecteurs sont toutefois d'avis que l'utilisation d'un plus grand nombre de catégories est préférable à des fins de classification et de hiérarchisation et permet en définitive une évaluation plus précise et utile des résultats. Une diminution du nombre de catégories conduit inévitablement à une forte concentration de risques dans une catégorie, rendant nécessaire de nouvelles précisions et hiérarchisations.

157. Les méthodes d'analyse de risques peuvent être quantitatives, semi-quantitatives ou qualitatives, en fonction du domaine, de l'application et de la disponibilité de données. Quelle que soit la méthode, le problème est de déterminer le niveau d'impact d'un risque s'il se produit, et son degré de probabilité. Ainsi, tandis que l'impact d'une importante défaillance du système informatique peut être évalué comme *grave* (en prévoyant qu'il interromprait des processus de fonctionnement critiques pour plusieurs jours), sa *probabilité/vraisemblance* pourrait être calculée, compte tenu des mesures de contrôle existantes et des statistiques de défaillance dans les départements, comme statistiquement inférieure à 5 %.

158. Les organismes des Nations Unies se fient principalement pour l'instant à l'expérience et à leur jugement, plutôt qu'à des données statistiques. Les méthodes

161. Comme indiqué ci-dessus, dans la matrice des risques, les risques sont évalués comme faibles, modérés, graves et critiques. La somme ou l'intersection des notes en abscisse (impact) et en ordonnée (probabilité) indique automatiquement la catégorie de risques, ce qui permet de hiérarchiser les risques et de prendre des décisions quant à leur traitement.

162. Une fois que les risques ont été analysés, évalués et hiérarchisés, les organisations doivent déterminer les réponses à apporter à chacun d'eux. De manière générale, les options peuvent être les suivantes : tolérer/accepter, traiter/réduire, transférer et éviter. Le niveau de risque acceptable, censé être le « niveau de tolérance », fixe le critère de la tolérance au risque de l'organisation. Il peut être défini selon l'échelle de gravité des risques. Ainsi, dans la matrice ci-dessus, si les risques faibles et modérés peuvent être considérés comme tolérables, les risques critiques et graves ne seraient pas acceptables et les risques critiques devraient être traités en priorité. Toute décision doit tenir compte des coûts et avantages du traitement des risques. Pour déterminer si un risque est ou non acceptable et décider éventuellement de le traiter, les avantages attendus des mesures envisagées seraient pris en considération. Les mesures de traitement des risques doivent être assorties de délais et enregistrées. Dans un but d'efficacité, des pilotes des risques doivent être identifiés et être responsables des mesures prises en application du plan de traitement.

163. En général, l'emploi d'échelles d'évaluation des risques n'est pas très développé dans les organismes des Nations Unies. Le recours à des catégories d'impact, de probabilité et d'évaluation de risques est relativement immature. Cela est assez peu surprenant puisque la politique de gestion globale des risques n'en est encore qu'à ses débuts dans ces organisations. Par ailleurs, il subsiste des ambiguïtés quant à la définition et l'emploi de catégories, et aux méthodes pratiques d'application. L'absence de directives claires aggrave la situation.

Expérience de l'OMI

164. L'OMI évalue ses risques suivant trois catégories, selon que le risque est jugé « faible », « important » ou « grave ». Lors de la première itération du processus de gestion des risques de l'OMI, 79 événements porteurs de risques ont été identifiés. Après évaluation, ils ont été classés comme suit²⁹ : 6 % faibles, 89 % importants et 5 % graves. La concentration de la quasi-totalité des risques dans les catégories supérieures n'est pas propice à la gestion des risques, car tous devraient être traités et se trouveraient donc en concurrence pour l'attribution de ressources limitées.

165. Le secrétariat de l'OMI a jugé problématique l'absence de différenciation entre les degrés de risque, qui rend l'analyse plus difficile. Faute de précision dans les catégories et définitions utilisées, la plupart des événements porteurs de risques ont été notés comme « importants », c'est-à-dire évalués comme excédant le niveau de tolérance et devant être traités, ce qui ne correspondait pas nécessairement au sentiment des acteurs de l'exercice. Une grande partie du personnel a demandé plus d'indications sur l'approche à appliquer pour déterminer la tolérance au risque. Le secrétariat de l'OMI a donné des précisions pour l'attribution d'une note chiffrée à chaque événement porteur de risques et envisage de créer une quatrième catégorie de risques pour mieux cibler les risques les plus graves.

²⁹ CWGRM 4/2/1, p. 4.

Appétit pour le risque et tolérance au risque

166. Dans toute décision concernant l'acceptation et le traitement du risque, le degré d'appétit pour le risque et de tolérance au risque de l'organisation joue un rôle. L'appétit pour le risque est le montant total de risques jugé acceptable pour une organisation, tandis que la tolérance au risque est le degré de variation que l'organisation est disposée à accepter autour d'objectifs spécifiques. La détermination de l'appétit pour le risque d'une organisation est une opération complexe, qui se fonde sur le profil de risque, la capacité de gestion du risque et la tolérance au risque. La tolérance au risque est déterminée, pratiquement, suivant l'interprétation des catégories définies d'évaluation de risques pour chaque appréciation de risques.

167. Au fur et à mesure que la politique de gestion globale des risques est intégrée dans la culture de l'organisation et qu'elle devient plus élaborée, les organisations peuvent tirer parti de la description de leur appétit pour le risque à l'intérieur de chacune des principales catégories de risques – financiers, opérationnels et de réputation, par exemple. Les organisations devraient s'efforcer d'agrèger les résultats de la gestion des risques dans chaque grand domaine et les regrouper au niveau de l'organisation, afin que les risques encourus par l'organisation soient appropriés, équilibrés et supportables.

iii) Ciblage de la gestion des risques*Cibler les risques prioritaires de l'organisation*

168. Il incombe à la direction de consacrer du temps et de l'attention à l'identification, la gestion et la surveillance des risques clefs de l'organisation. Le nombre de risques institutionnels devrait être gérable, et n'inclure que les risques importants dont la gestion apporterait la plus grande valeur ajoutée à l'organisation. Un groupe de risques prioritaires selon les registres de risques institutionnels du PNUD, de l'OMI et de l'UNESCO est présenté à l'annexe I.

169. À l'UNESCO, 31 risques ont été identifiés lors du séminaire de hauts responsables. Ils ont ensuite été notés par rapport à chacun des 56 objectifs au moyen d'une enquête en ligne et, en définitive, 10 ont été identifiés comme des risques institutionnels prioritaires. L'un des risques identifiés était l'absence de plan de relève alors que 30 % des fonctionnaires devaient partir à la retraite dans un délai de trois à cinq ans. Ce risque a été examiné au sein du Comité de gestion des risques et a été renvoyé à la Direction des ressources humaines chargée de piloter le risque.

170. Le registre de risques institutionnels du PNUD comprend 12 risques. Au FIDA, l'identification des risques a été d'abord réalisée au fil des ateliers en groupes suivant une approche ascendante. Le Comité de gestion des risques a passé en revue ces risques, les a résumés à 14 risques, et les a ensuite présentés à l'équipe de direction³⁰. En utilisant une machine à voter, l'équipe de direction a finalement sélectionné cinq risques prioritaires, identifié les personnes chargées de la gestion de ces risques et défini les stratégies pour les atténuer.

³⁰ FIDA, Rapport annuel sur les activités de gestion des risques au FIDA, document EB 2010/99/R.30, par. 11.

Concentration sur un nombre restreint de risques importants

171. Une bonne gestion des risques est axée sur les risques de probabilité élevée qui peuvent avoir un impact important sur la réalisation des objectifs. Les unités organisationnelles n'ayant que peu d'expérience, voire aucune expérience, en matière de gestion globale des risques pourraient avoir tendance à identifier et documenter formellement tous les risques possibles, ce qui aboutirait à un nombre considérable de risques qu'il ne serait pas facile de gérer. Pour éviter ce problème, chaque unité organisationnelle, au moins au début du processus de gestion globale des risques, devrait s'attacher à un nombre restreint de risques importants. Avec l'expérience, le nombre de risques à enregistrer et à traiter pourrait inclure d'autres risques. En mettant l'accent sur les risques à impact et à probabilité élevés, les organisations ne devraient pas pour autant négliger les autres risques. En particulier, les risques à faible probabilité mais à impact élevé devraient être surveillés car ils pourraient se réaliser plus tard.

172. En matière de gestion des risques, la Commission européenne indique qu'il est important d'individualiser les risques critiques et de concentrer l'attention sur ceux-ci pour garantir l'efficacité de la gestion des risques et maintenir le volume des documents produits et les activités de reporting à un niveau raisonnable. Les Directions générales sont toutefois encouragées à identifier et surveiller d'autres risques significatifs requérant un suivi. Dans une Direction générale, les responsables ont indiqué qu'ils proposaient aux divisions d'enregistrer les cinq risques les plus importants et, en tout état de cause, de n'en consigner pas plus de 10.

173. Au sein des organismes des Nations Unies, il n'existe aucune directive ni instruction expresse dans ce domaine. Les fonctionnaires du PNUD ont indiqué que, lors du premier exercice d'appréciation des risques, une dizaine de risques avait été identifiés dans les bureaux de pays. Par la suite, le personnel a été vivement encouragé à s'attacher à cinq risques critiques. Le nouveau guide de la planification du travail des unités du PNUD propose d'axer l'évaluation des risques sur quelques risques majeurs que l'unité a l'intention de traiter, et/ou de suivre, durant la période du plan de travail.

Risques transversaux et transfert de risques au niveau supérieur

174. Les risques transversaux doivent souvent être traités par plus d'une unité organisationnelle et leur identification et leur traitement constituent l'un des traits les plus importants de la gestion globale des risques, car ils sont facilités par une approche intégrée au niveau de l'organisation. En particulier, les risques institutionnels clefs ont souvent un caractère transversal sous l'angle tant de leur impact que de la nécessité d'agir à plusieurs niveaux pour les atténuer. Les risques transversaux requièrent la participation de différents départements, d'où la nécessité d'identifier et d'enregistrer toutes les parties concernées, et de transmettre le risque au gestionnaire le mieux à même de coordonner et de conduire la réponse au risque.

175. En général, il n'existe pas de directives dans les organismes des Nations Unies pour identifier, traiter et transmettre au niveau supérieur les risques transversaux. Seul le PNUD dispose de ce dernier type de procédure. C'est le chef de l'unité qui est chargé de transférer le risque par la voie hiérarchique existante. Les Inspecteurs ont constaté qu'à la Commission européenne, il existait des instructions précises concernant les risques transversaux entre les services.

iv) Outils informatiques : logiciels commerciaux, logiciels libres et PGI

176. Dans le système des Nations Unies, aucune organisation n'utilise un logiciel commercial pour la gestion globale des risques. Les responsables ont indiqué que les logiciels commerciaux n'étaient pas facilement adaptables aux organismes des Nations Unies, leur univers de risques et leurs processus étant axés sur le secteur privé. Le PNUD utilise un logiciel conçu en interne pour documenter l'évaluation et le traitement des risques. Un portail Intranet destiné à la gestion des inventaires de risques des unités et de l'institution a été créé et est utilisé par 88 % des unités. D'autres organisations utilisent de simples tableurs et modèles Word pour enregistrer et suivre les risques.

177. Les responsables du PAM ont expliqué qu'avec des effectifs importants et une vaste présence dans les pays, la gestion globale des risques ne pouvait pas être appliquée sans un appui informatique. Ce devrait être un service offert par l'organisation au personnel en vue d'une application facile et efficace, sans création d'une charge supplémentaire importante. C'est pourquoi il est envisagé de recourir à une plate-forme logicielle spéciale qui traitera automatiquement une très grande quantité d'informations, permettra la création de tableaux de bord et l'établissement de rapports et sera compatible avec le système informatique existant du PAM.

178. Le FIDA a intégré certains modules dans son PGI en vue de faciliter la gestion globale des risques. L'OSCE utilise un logiciel commercial qu'elle a acquis pour 50 000 euros et dont la licence et la maintenance coûtent 15 000 euros par an. Ce logiciel permet à l'ensemble du personnel de voir l'ensemble des risques identifiés et des contrôles, des mesures assorties de délai, et de l'état de la gestion des risques dans toutes les unités organisationnelles.

179. Les responsables de l'OMI, à la suite du premier exercice d'appréciation des risques, en ont tiré un enseignement, à savoir qu'il faut un système ou une base de données simple permettant d'enregistrer, de transmettre et d'analyser les résultats, une liste des tableaux d'événements porteurs de risques n'offrant pas un moyen suffisamment convivial d'évaluer et de transmettre les données rassemblées. L'élaboration d'un outil simple, qui permettrait une recherche par catégorie et une classification par série de critères, simplifierait et rationaliserait le processus d'examen des données, et faciliterait l'identification de problèmes récurrents et de secteurs préoccupants³¹.

180. L'expérience montre que l'utilisation de logiciels spéciaux permet aux organisations de retirer davantage de bénéfices de la gestion globale des risques, en améliorant notamment les possibilités d'analyse et de suivi. Les organisations, en particulier les plus grandes, devraient s'efforcer de concevoir une solution informatique comme le développement ou l'acquisition de logiciels spéciaux, ou si possible l'intégration de modules dans les systèmes existants – PGI et plates-formes de gestion axée sur les résultats par exemple – afin d'améliorer la mise en œuvre de la gestion globale des risques. Il reste qu'un logiciel spécial ne constitue pas une condition préalable pour entreprendre la gestion globale des risques. Les Inspecteurs notent qu'il existe des logiciels libres pour la gestion des risques, et que, par exemple, un tel logiciel est employé pour la gestion des risques dans un important projet de PGI au Secrétariat de l'ONU.

³¹ CWGRM 4/2/1, p. 6.

Nécessité d'une méthodologie et de directives claires

181. Les Inspecteurs tiennent à redire qu'une politique de gestion globale des risques suppose un processus formel de gestion des risques doté d'une méthodologie et d'outils cohérents. Les organisations doivent établir des échelles d'impact, de probabilité et de niveau de risque ainsi que des catégories pertinentes, des procédures de transfert au niveau supérieur et des dispositions pratiques à prendre pour appliquer l'ensemble de ces processus. Il faut des directives claires suffisamment précises, incluant notamment la description et l'interprétation des catégories de risques et leur application dans la pratique. Les organisations doivent en outre instituer des mécanismes d'information en retour et d'intégration des enseignements tirés de l'expérience, pour que celle-ci serve à améliorer le processus. Des directives suffisamment précises conjuguées à un appui technique permanent et des itérations régulières contribueraient à affiner le processus.

Indicateur de réalisation de la condition

182. Les Inspecteurs concluent que, pour réaliser la septième condition, les chefs de secrétariat devraient veiller à l'établissement d'un processus formel de gestion des risques doté de méthodes et d'outils cohérents, et de directives et d'instructions claires, aisément accessibles à l'ensemble du personnel, en vue d'assurer la mise en œuvre cohérente et intégrée de la gestion globale des risques dans toute l'organisation.

Condition 8 : Intégration de la gestion des risques à la gestion axée sur les résultats, la planification, la programmation et les processus opérationnels et de fonctionnement

183. La gestion des risques ne constitue pas, et ne devrait pas constituer, un exercice autonome ni une structure administrative à part. La gestion des risques peut devenir un simple exercice de respect de règles plutôt qu'un outil efficace de gestion si elle n'est pas intégrée aux processus essentiels de l'organisation. L'intégration assurerait une finalité à l'application des processus de gestion des risques et relierait les risques aux objectifs et aux activités essentielles de l'organisation; elle permettrait aussi de considérer la gestion des risques, non pas comme une responsabilité ou une charge supplémentaire, mais comme une partie intégrante de tous les processus. L'intégration devrait aussi assurer l'harmonisation des pratiques individuelles de gestion des risques dans un cadre général de gestion globale des risques, afin de garantir une approche cohérente et favoriser une utilisation plus efficace des ressources. En tant que prolongement naturel de l'intégration, la gestion des risques devrait être obligatoire et imbriquée dans le processus de gestion des résultats. Cela améliorerait la responsabilisation, contribuerait à créer une culture de sensibilisation aux risques et accélérerait la mise en œuvre.

184. La pratique de la gestion globale des risques suppose qu'elle soit appliquée dans tous les domaines, y compris les opérations et les processus permanents, ainsi que les initiatives ponctuelles, comme les projets informatiques, les plans-cadres d'équipement, les stratégies et politiques institutionnelles et les projets opérationnels. L'évaluation des risques devrait faire partie du processus de prise de décisions; un moyen d'y parvenir est de demander que des appréciations de risques soient jointes à toutes les propositions importantes de politique, de stratégie et de projet présentées au comité supérieur de direction.

Expérience dans les organismes des Nations Unies

185. L'expérience du PNUD met en lumière les défis et les solutions pour réussir la mise en œuvre de la gestion globale des risques. Un an après l'introduction de la gestion globale des risques au PNUD, le comité de gestion des risques a demandé l'établissement d'un bilan. À partir des résultats, le comité a conclu que, malgré des améliorations évidentes, la gestion des risques avait souvent un caractère ad hoc et réactif et prenait la forme d'un exercice autonome, et que les pratiques variaient au sein des bureaux et à l'intérieur de l'organisation³².

186. Le PNUD a reconnu que la gestion des risques n'était pas encore pleinement intégrée aux processus organisationnels et que ce serait le principal défi pour l'avenir. Dans une première étape, les registres de risques au niveau des unités sont rationalisés et intégrés dans les plans de travail de l'organisation afin de rattacher la gestion des risques à l'ensemble de la gestion axée sur les résultats et de favoriser le dialogue entre les unités individuelles et leurs unités de contrôle au sujet des opportunités et des problèmes combinés liés aux résultats et aux risques. Les réponses aux risques majeurs figureront comme résultats clefs avec les activités associées dans le plan de travail de l'unité. Les responsables ont indiqué aux Inspecteurs qu'ils procédaient à l'examen de l'ensemble des politiques, plans, stratégies et opérations pour veiller à ce que la gestion des risques soit dûment intégrée dans tous les domaines.

187. L'OMI s'emploie à intégrer l'identification des risques à l'identification des objectifs. Les responsables de la FAO ont indiqué aux Inspecteurs que, dans le cadre de l'élaboration du programme de travail et du budget pour 2010-2011, ils intégraient l'identification des risques par rapport aux objectifs stratégiques. L'un des résultats de la gestion institutionnelle du FIDA est l'amélioration de la gestion des risques. Dans le cadre du plan de gestion des divisions, celles-ci peuvent identifier et évaluer les risques susceptibles de restreindre ou de renforcer leur capacité de réaliser les résultats prévus, puis définir les mesures appropriées pour les atténuer ou les exploiter. L'élaboration des plans des divisions exige l'identification des risques et la communication trimestrielle des résultats, ce qui est obligatoire pour toutes les divisions dans le cadre du processus de planification et d'information stratégiques.

188. Les responsables du PAM ont expliqué que les raisons de la création de la nouvelle Division de la performance et de la responsabilité étaient de réunir la gestion axée sur les résultats et la gestion axée sur les risques, d'apporter un appui au comité de la gestion des risques et, surtout, de renforcer le lien entre les activités de gestion des risques au niveau des bureaux de pays et le contrôle de ces risques et leur atténuation au niveau institutionnel. La Division a créé un cadre de gestion de la performance institutionnelle, dénommé « wheel for performance », destiné à appuyer l'exécution du plan stratégique 2008-2013, qui institue une vision holistique de la gestion de la performance. Le cadre intègre des éléments de gestion des risques et de contrôle interne. Les responsables ont en outre indiqué que si la gestion globale des risques devenait partie intégrante de la gestion de la performance, sa valeur ajoutée serait reconnue car elle serait rattachée au travail de chaque membre du personnel.

³² PNUD, *Framework for Risk Management in UNDP, discussion note*, février 2010.

189. Pour que les systèmes de gestion des risques d'une organisation soient considérés comme une gestion globale des risques, ils doivent aussi couvrir des initiatives ponctuelles. Dans les organismes des Nations Unies, il n'existe encore aucune couverture systématique à cet égard. Certaines des initiatives majeures de réforme, comme la restructuration organisationnelle, la modification des modes de fonctionnement et la délocalisation, n'intègrent pas de véritable processus de gestion des risques, tandis que d'autres initiatives majeures, comme le PGI et le plan-cadre d'équipement, incluent la gestion des risques. Celle-ci a ainsi été appliquée pour toute la durée d'un important projet PGI et du plan-cadre d'équipement de l'ONU. Les responsables ont indiqué aux Inspecteurs que le plan-cadre d'équipement comporte un inventaire de risques qui est réexaminé et actualisé plusieurs fois par an sous la coordination d'un gestionnaire des risques. À chaque risque est attribué un code couleur en fonction d'une appréciation de la probabilité du risque et de son impact sur le projet. Chaque risque est suivi par un pilote du risque qui fait lui aussi une appréciation du risque, développe une stratégie d'atténuation du risque, fixe un seuil critique et développe une réponse au risque.

Expérience de la Commission européenne

190. L'un des principes essentiels de la gestion des risques à la Commission européenne est son intégration dans les processus de planification et de prise de décisions existants. L'instruction permanente applicable aux plans annuels de gestion oblige chaque département à identifier dans son plan les principaux risques susceptibles d'avoir un impact sur la réalisation des objectifs, et à prendre les mesures appropriées pour y faire face. En outre, la gestion des risques est expressément intégrée dans le dispositif de contrôle interne de la Commission.

Gestion des risques dans la sous-traitance, les partenariats et l'assistance humanitaire

191. Dans de nombreux cas, les risques d'une organisation sont liés à ceux de tiers. Les risques encourus par d'importants contractants deviennent généralement ceux de l'organisation. Ainsi, si des processus de fonctionnement essentiels étaient sous-traités, les risques du sous-traité deviendraient ceux de l'organisation. Par ailleurs, le succès de l'action d'organismes des Nations Unies dépend de plus en plus de partenaires d'exécution sur le terrain. La réalisation des objectifs programmatiques dépend de plus en plus d'événements qui, en totalité ou en partie, échappent au contrôle des organisations et qui doivent être gérés en coopération avec des partenaires et autres parties prenantes. Cette situation oblige les organisations à envisager la gestion des risques en y associant systématiquement tous les partenaires.

192. La gestion des risques peut être employée efficacement lors de la préparation de programmes liés à des opérations de développement et d'aide humanitaire, à partir d'une appréciation des risques dans les régions concernées. Un autre domaine important susceptible d'être concerné par la gestion intégrée des risques est celui de l'aide d'urgence dans des régions frappées par des catastrophes naturelles, pour assurer une distribution rapide et efficace de l'aide par toutes les parties.

193. Il reste encore à intégrer formellement ces questions dans les politiques et pratiques de gestion globale des risques des organismes des Nations Unies. Les organisations devraient mettre au point des modalités et des protocoles, les intégrer

dans les politiques et cadres de gestion globale des risques et publier des directives pour les mettre en œuvre.

Intégration dans la gestion axée sur les résultats

194. La gestion globale des risques et la gestion axée sur les résultats visent toutes deux à la réalisation des objectifs des organisations. Tandis que la gestion axée sur les résultats fixe des objectifs à chaque niveau et guide l'activité de l'organisation vers leur réalisation, la gestion globale des risques appuie ce processus en permettant au personnel d'identifier, d'apprécier et de gérer les risques encourus pour atteindre ces objectifs. De nombreux organismes des Nations Unies ont entrepris d'appliquer la gestion axée sur les résultats. Étant donné que celle-ci doit concerner toutes les parties d'une organisation, y compris la planification, la programmation, la budgétisation et les opérations, les Inspecteurs pensent que c'est une occasion unique pour les organisations d'intégrer la gestion globale des risques dans les processus de gestion axée sur les résultats.

Intégration aux systèmes de contrôle interne

195. En tant que concept plus général, la gestion globale des risques inclut les contrôles internes comme partie intégrante de la gestion des risques. La gestion globale des risques met en jeu les objectifs stratégiques au sein d'un cadre général de gestion des risques³³ et contribue à ce que le système de contrôle interne soit évalué et orienté en fonction de la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation.

196. La Commission européenne utilise la gestion des risques pour renforcer les systèmes de contrôle interne. Les coordonnateurs du contrôle interne coordonnent habituellement les pratiques de gestion des risques dans chaque Direction générale. Les Directeurs généraux sont tenus de faire une déclaration sur l'état général du contrôle interne dans leurs rapports annuels.

197. Dans les organismes des Nations Unies, la gestion globale des risques n'est pas expressément liée aux systèmes de contrôle interne. Compte tenu de la relation étroite entre une gestion efficace des risques et de bons systèmes de contrôle interne, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient utiliser la gestion globale des risques pour améliorer les contrôles internes et accélérer la création d'un solide dispositif de contrôle interne en tant qu'élément majeur de la gestion globale des risques.

Évaluation

198. Les Inspecteurs notent que l'intégration de la gestion globale des risques dans les processus de planification et de programmation, les pratiques opérationnelles et de fonctionnement, la gestion de la performance et les initiatives ponctuelles reste encore à faire dans les organismes des Nations Unies. Cependant, les responsables sont généralement conscients que l'intégration fait défaut et des plans sont mis en place pour remédier à cette situation. Il serait plus efficace, pour les organisations, d'envisager d'intégrer la gestion globale des risques dans les processus organisationnels existants et les nouvelles initiatives au stade de la planification. Si

³³ Le management des risques de l'entreprise – Cadre de référence, appendice – *Relations between ERM framework and internal control integrated framework.*

des organismes pionniers accélèrent le processus d'intégration, d'autres organisations devraient envisager l'intégration au stade de la planification en se fondant sur l'expérience et les enseignements pouvant déjà en être tirés. Les organisations devraient aussi saisir cette occasion pour envisager d'instituer un solide système de contrôle interne comme partie intégrante de la gestion globale des risques.

Indicateur de réalisation de la condition

199. Les Inspecteurs concluent que, pour réaliser la huitième condition, les chefs de secrétariat devraient veiller à l'intégration de la gestion globale des risques dans les processus de gestion axée sur les résultats, de planification et de programmation, dans les pratiques opérationnelles et de fonctionnement, ainsi que dans les initiatives ponctuelles et les activités d'assistance humanitaire. En outre les risques liés aux tiers et aux partenariats devraient être inclus dans les appréciations de risques.

Condition 9 : Mécanismes de suivi, d'évaluation et d'information visant à assurer le respect des règles et l'efficacité de la gestion des risques

200. Le cycle de gestion des risques n'est complet qu'avec l'établissement de processus de suivi, d'examen, d'évaluation et d'information. Les dispositifs de gestion des risques efficaces et bien établis intègrent des mécanismes à cette fin, de caractère formel et informel³⁴. Les deux aspects – performance et respect des règles – de la gestion des risques devraient être examinés et inclus dans l'information. Les éléments suggérés par le CCI pour ces processus sont exposés ci-après.

Encadré 7

Éléments du suivi, de l'évaluation et de l'information

Éléments suggérés par le CCI :

- a) *Progrès du plan général de mise en œuvre de la gestion globale des risques;*
- b) *Évaluation de la performance/l'efficacité générale de la gestion des risques;*
- c) *Respect de la politique, du cadre et des directives concernant la gestion des risques;*
- d) *Suivi et information concernant la gestion des risques à chaque niveau;*
- e) *Profil de risque de l'organisation, risques critiques en voie d'apparition et leur gestion;*
- f) *Réexamen et actualisation périodiques de la politique et du cadre de gestion des risques;*
- g) *Mécanismes internes et externes d'information.*

³⁴ *Better Practice Guide – Risk Management*, p. 30.

201. La communication, le suivi et l'information concernant les pratiques de gestion des risques au niveau local suivent les voies hiérarchiques existantes, et incombent aux administrateurs compétents dans leur sphère d'activité. La gestion des risques est l'une des responsabilités clefs de tous les fonctionnaires, et son efficacité passe nécessairement par un processus institutionnalisé prévoyant l'intégration des obligations et actions relatives à la gestion des risques dans les évaluations du comportement professionnel. Ce devrait être une composante des résultats de la gestion à chaque niveau.

202. Les études d'ensemble concernant la performance, l'efficacité et le respect des règles incombent à la direction, au « champion » de la gestion des risques et au comité de la gestion des risques/comité supérieur de gestion. Le département de l'audit interne doit procéder à une évaluation objective de l'adéquation et de l'efficacité globales du processus de gestion des risques. D'autres fonctions de contrôle – audit externe, inspection, investigation, évaluation et examen de politique générale, par exemple – dans l'exercice de leurs responsabilités et de leur expertise professionnelles, ont aussi un rôle à jouer pour évaluer objectivement le fonctionnement des mécanismes de gestion des risques.

203. Les principaux acteurs institutionnels du contrôle de la mise en œuvre générale sont notamment, au plan interne, les comités de gestion globale des risques et comités supérieurs de gestion et, au plan externe, le comité financier, le comité d'audit et l'organe directeur. Le comité financier examine la gestion des risques dans le domaine relevant de son mandat. Si l'encadrement supérieur est tenu de veiller à l'efficacité de la gestion des risques dans l'organisation, le comité d'audit aide l'organe directeur à s'acquitter de son rôle de contrôle.

204. Le suivi et l'évaluation ne peuvent être efficaces que moyennant l'établissement de mécanismes correspondants d'information. À l'extérieur, la communication d'informations sur la gestion des risques au comité d'audit et à l'organe directeur peut être faite séparément ou en même temps que celle des documents relatifs à la gestion axée sur les résultats et à la planification et la programmation. Au plan interne, l'information passera par les voies formelles et informelles de communication et de soumission de rapports. Il est nécessaire d'institutionnaliser l'information du comité de gestion globale des risques/comité supérieur de gestion, du comité d'audit et de l'organe directeur.

Expérience dans les organismes des Nations Unies

205. Au PNUD, le Comité chargé de la gestion globale des risques se réunit chaque trimestre pour examiner l'efficacité générale de la gestion des risques, et analyse et hiérarchise les principaux risques institutionnels, ainsi que les mesures à prendre. Les unités sont encouragées à effectuer un suivi des risques dans le cadre de leurs procédures régulières de suivi des plans de travail. À l'extérieur, l'information du Conseil d'administration sur la mise en œuvre de la gestion des risques fait partie intégrante du rapport relatif à l'exécution du plan stratégique.

206. Les responsables du PNUD ont indiqué aux Inspecteurs que, durant les deux premières années de la mise en œuvre, ils avaient suivi l'achèvement des registres de risques dans toutes les unités de l'organisation. Les buts ayant été atteints, ils s'emploient désormais à mettre au point des indicateurs qui permettront de mieux suivre l'actualisation des évaluations de risques et les mesures prises pour répondre aux risques. L'objectif est d'aller vers un suivi plus qualitatif. Les responsables ont

en outre expliqué que le Comité d'audit avait des attributions spécifiques de contrôle sur les systèmes de gestion des risques et de contrôle interne.

207. À l'OMI, il est envisagé, au terme de chaque itération biennale du processus de gestion des risques, d'adresser au Comité supérieur de direction et au Conseil, par l'intermédiaire du groupe de travail intergouvernemental, un compte rendu exposant les principaux secteurs de risque, les mesures d'atténuation, les responsabilités et les délais. L'OMI prévoit aussi d'effectuer une étude dans toute l'organisation pour déterminer les leçons tirées de l'expérience et soumettre des rapports périodiques au Comité supérieur de direction ou au Conseil, selon le cas, exposant les changements et les mesures prises. À l'UNICEF, il est prévu de soumettre au Bureau exécutif un rapport succinct, incluant le profil de risque et la matrice des risques de l'ensemble de l'organisation, exposant brièvement les principaux risques encourus par l'organisation.

208. Au FIDA, le Comité de gestion des risques examine et surveille régulièrement le processus et les résultats de la gestion globale des risques. Le suivi des mesures liées à la gestion globale des risques s'effectue à l'occasion des examens trimestriels de la performance qui sont réalisés dans le cadre du plan de travail annuel de chaque division. Un rapport est soumis chaque année au Comité d'audit et au Conseil d'administration. Le Comité d'audit effectue périodiquement un examen des risques et des procédures de gestion des risques au FIDA et rend compte au Conseil d'administration des résultats de cet examen.

Expérience de la Commission européenne

209. À la Commission européenne, en général, les coordonnateurs du contrôle interne au sein de chaque Direction générale servent de facilitateurs de la gestion des risques et suivent l'exécution des plans d'action. Les risques sont réexaminés chaque fois qu'il est nécessaire au sein des directions. Les Directions générales doivent communiquer des informations sur les risques critiques et les mesures d'atténuation correspondantes dans leurs plans de gestion annuels et sur leurs résultats dans les rapports d'activité annuels. Le rapport d'activité annuel donne un aperçu des risques critiques rencontrés et de leur impact sur la réalisation des objectifs. Un rapport de synthèse, qui résume la teneur des rapports d'activité annuels, est présenté au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne.

Rôle de contrôle de l'organe directeur

210. Les organes directeurs des organisations sont chargés de définir les politiques, de les diriger et d'exercer un contrôle sur leur exécution. D'où la nécessité de soumettre le projet et les documents d'orientation concernant la gestion globale des risques aux organes directeurs à des fins d'information, de direction, de contrôle, et pour demander si nécessaire un complément de financement.

211. Vu l'importance d'un processus efficace de gestion des risques, et des implications stratégiques des risques critiques, les organes directeurs doivent impérativement exercer leur rôle de contrôle. Des directives claires et un contrôle permanent de la part des organes directeurs sont indispensables pour assurer le succès des initiatives de gestion globale des risques. Souvent, l'atténuation d'un risque critique dépendra de la décision et de l'appui des organes directeurs. En temps que principales parties prenantes, les États Membres doivent être tenus au

courant de l'état d'avancement de la politique de gestion globale des risques et des risques stratégiques et des nouveaux risques critiques auxquels une organisation doit faire face. Des informations devraient être régulièrement communiquées aux organes directeurs sur l'état d'avancement de la politique de gestion globale des risques et l'identification, le traitement et le suivi de risques critiques par rapport aux objectifs stratégiques de l'organisation.

Évaluation

212. Dans l'ensemble, au sein des organismes des Nations Unies, les processus de suivi, d'examen, d'évaluation et d'information concernant la gestion globale des risques ne sont pas encore clairement formulés, institutionnalisés et dûment appliqués. Il existe des voies d'information internes, mais elles sont pour la plupart informelles et implicites et ne sont pas utilisées régulièrement. À l'extérieur, la communication d'informations aux organes directeurs et le contrôle de ceux-ci font généralement défaut, sauf peut-être dans le cas de l'OMI. Dans ce dernier cas, l'organe directeur contrôle étroitement l'élaboration de la politique et du cadre de gestion globale des risques ainsi que le processus de mise en œuvre, et y participe. Faute de recul, il n'a encore été entrepris aucun audit interne ni évaluation externe de la mise en œuvre de la gestion globale des risques.

Indicateur de réalisation de la condition

213. Les Inspecteurs concluent que, pour réaliser la neuvième condition, les chefs de secrétariat devraient faire en sorte que soient établis des mécanismes de suivi et d'évaluation de la gestion globale des risques avec les rôles et les responsabilités correspondants, et qu'ils fassent l'objet d'une communication dans toute l'organisation; et qu'il y ait une information périodique et structurée, interne et externe, à toutes les parties prenantes intéressées, à propos de la politique de gestion globale des risques et de la gestion des principaux risques. En outre, les Inspecteurs tiennent à insister sur le fait que les organes directeurs devraient exercer leur rôle de contrôle sur la politique de gestion globale des risques, et faire le point et débattre des nouveaux risques critiques et des stratégies de réponse.

Condition 10 : Coopération et coordination interinstitutions, incluant le développement d'un cadre commun de gestion globale des risques, des mécanismes de partage des connaissances, et la gestion des principaux risques organisationnels communs et transversaux

214. Au fil des années, des tentatives ont été faites pour améliorer le partage des connaissances entre tous les organismes des Nations Unies. En 2007 et 2008, le PNUD a coordonné un réseau de praticiens de la gestion globale des risques au sein des organismes des Nations Unies. En décembre 2009, le Secrétariat de l'ONU a accueilli une réunion interinstitutions de deux jours sur le principe de responsabilité et la gestion globale des risques. Un bon exemple de coopération interinstitutions a eu lieu en 2008, lorsque le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) a créé un Comité directeur sur la sûreté et la sécurité du personnel, chargé de formuler des recommandations et de proposer des solutions pour renforcer l'efficacité du dispositif de gestion de la sécurité au niveau du système des Nations Unies, y compris la gestion des risques. Les recommandations du comité directeur ont été

approuvées par le Comité de haut niveau sur la gestion et fermement appuyées par le CCS³⁵.

215. Un autre exemple est constitué par le Sous-Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur les mesures préalables et la planification des mesures d'urgence, dirigeant les actions interinstitutions visant à institutionnaliser la préparation aux situations d'urgence des équipes humanitaires présentes dans le pays en utilisant judicieusement la planification des interventions, les systèmes d'alerte rapide et les simulations de scénarios. L'initiative pour une gestion harmonisée des risques dans les situations d'urgence, à l'essai dans quatre pays, vise à intégrer diverses méthodes de planification axée sur les risques dans la planification ordinaire des bureaux³⁶.

216. D'autres possibilités de coopération ont été proposées par certaines organisations. L'UNICEF a un réseau de praticiens qui constituerait une source utile d'information pratique : ses fonctionnaires ont indiqué qu'ils étaient disposés à échanger avec d'autres organisations. Le PAM envisage d'utiliser le module d'apprentissage en ligne du PNUD sur la gestion des risques.

Évaluation

217. Les entretiens ont confirmé l'existence de quelques bons exemples de partage de connaissances et d'expérience sur les pratiques de gestion globale des risques dans le système des Nations Unies, qui ont toutefois un caractère largement ad hoc et non systématique. Il n'existe pas de réseaux, de plates-formes ou de mécanismes, formels ou informels, pour faciliter ce processus. Aucune tentative d'identification à l'échelle du système des risques transversaux, communs ou critiques, n'a été faite. Les politiques et cadres existants sont très différents sous l'angle de la terminologie, des méthodes et des approches. Il n'y a pas de processus commun de gestion des risques mis en place pour des programmes et opérations de pays conjoints ou complémentaires.

218. Les organisations devraient envisager d'établir, sous l'égide du Comité de haut niveau sur la gestion, des réseaux et des plates-formes formels ou informels destinés à faciliter le partage des connaissances, y compris des plates-formes Internet ou Intranet. Si un réseau informel peut être utile au départ, un réseau formel serait plus approprié au fur et à mesure que les pratiques de gestion globale des risques se diffusent dans le système.

219. Les Inspecteurs ont constaté que plusieurs organisations s'efforçaient de mettre en place leurs propres politiques et cadres autonomes, en recourant souvent à des cabinets de consultants, sans utiliser les documents existants ni exploiter l'expérience et les capacités d'autres organismes des Nations Unies.

220. Les Inspecteurs considèrent que de nombreuses organisations qui envisagent d'entreprendre une politique de gestion globale des risques peuvent élaborer leurs politiques et leurs stratégies en utilisant les connaissances, l'expertise et l'expérience interinstitutions existantes, au lieu de s'en remettre à un cabinet de consultants. Les organisations ayant l'avantage de ne pas être pionnières en matière de gestion globale des risques devraient, plutôt que de procéder elles aussi par

³⁵ Voir document CEB/2009/HLCM/INF.1.

³⁶ E/ICEF/2010/9, par. 173.

tâtonnements, s'efforcer de tirer parti de l'expérience, de la documentation et des capacités des organismes pionniers.

221. Le système des Nations Unies – par l'intermédiaire du CCS – devrait envisager de développer une politique et un cadre communs de gestion globale des risques ayant suffisamment de souplesse pour être utilisés par toutes les organisations. Ce serait là un progrès considérable pour harmoniser les pratiques, réduire les coûts, et faciliter l'établissement d'un univers de risques et d'un profil de risque à l'échelle du système, ce qui permettrait aux organisations de mettre en place des stratégies communes, plus efficaces et efficientes, de réaction aux risques. Cela créerait aussi un langage commun de la gestion des risques dans tout le système.

222. Les Inspecteurs tiennent à appeler l'attention sur une politique et un cadre communs utilisés par l'ensemble des Directions générales de la Commission européenne. Le dispositif central³⁷ établit un cadre général destiné à faciliter une mise en œuvre cohérente, tout en chargeant chaque Direction générale de mettre en place les procédures les mieux adaptées à ses conditions particulières.

Risques communs, liés et transversaux

223. Les Inspecteurs estiment qu'un nombre important de risques organisationnels pourraient être communs à la majorité, sinon à la totalité, des organismes des Nations Unies. En outre, la gestion de certains risques critiques dans une organisation pourrait influencer sur les risques dans d'autres organisations. De nombreux risques sont probablement communs, notamment au niveau des pays, lorsque des organisations exercent parallèlement leurs activités; il se pourrait aussi que des risques différents soient liés.

224. Il existe aussi des risques transversaux dont le traitement serait favorisé par une réaction collective ou intégrée de toutes les organisations, comme ceux touchant à la réputation, à la sûreté et à la sécurité. De plus, vu les efforts que font les organismes des Nations Unies pour être unis dans l'action, ils devraient envisager d'entreprendre des exercices combinés d'appréciation des risques et d'inventaire de risques au niveau des pays, par les équipes de pays, en vue de réagir efficacement aux risques au moyen d'une stratégie et d'un plan d'action communs.

225. Compte tenu de l'existence de risques critiques communs et liés à l'échelle du système, il serait très utile d'inscrire l'examen de ces risques comme point permanent de l'ordre du jour du CCS. De l'avis des Inspecteurs, si un univers de risques commun était élaboré pour les organismes des Nations Unies, une telle centralisation favoriserait l'harmonisation des pratiques de gestion des risques, ainsi que l'établissement et le suivi d'un profil de risque à l'échelle du système des Nations Unies.

Indicateur de réalisation de la condition

226. Les Inspecteurs concluent que pour réaliser la dixième condition, les chefs de secrétariat devraient, par l'intermédiaire du CCS :

³⁷ Commission européenne, Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission, document SEC(2005)1327.

- Établir un réseau formel ou informel de gestion globale des risques. Un tel réseau pourrait faciliter l'échange systématique de données et d'enseignements tirés de l'expérience concernant la gestion des risques;
- Parallèlement à la maturation des pratiques de gestion globale des risques dans le système, inscrire l'étude d'un profil de risque à l'échelle du système, et l'examen des risques clefs communs et transversaux, comme points permanents de l'ordre du jour;
- Examiner et entreprendre le développement d'une politique et d'un cadre communs de gestion globale des risques pour tous les organismes des Nations Unies, en vue d'harmoniser les pratiques, d'établir un univers de risques commun et d'élaborer un profil de risque à l'échelle du système.

En outre, les chefs de secrétariat devraient :

- Envisager d'adopter une approche intégrée de la gestion des risques partout où cela est possible, en particulier au niveau des pays, et développer une méthodologie à cet effet.

IV. Conclusion et recommandations

227. Le rapport définit neuf conditions pour assurer le succès d'une politique de gestion globale des risques dans chaque organisation. L'examen des pratiques suivies par les organisations montre que, sauf pour la première condition (adoption d'une politique et d'un cadre formels de gestion globale des risques), la plupart des organisations ne sont pas encore à même de réaliser de manière satisfaisante les huit autres conditions. En tant qu'organismes pionniers, seuls le PNUD et l'OMI peuvent être considérés comme proches de la réalisation de quelques autres conditions, en particulier la volonté et l'engagement de la direction, et la communication et la formation. Plusieurs organisations n'ont pas encore envisagé d'appliquer la gestion globale des risques. D'autres en sont au stade des préparatifs, ou viennent d'adopter des politiques et entreprennent des exercices pilotes. Dans l'ensemble, les organismes des Nations Unies peuvent être considérés comme des débutants en ce qui concerne la mise en œuvre de la gestion globale des risques.

228. L'adoption et l'intégration de la gestion globale des risques dans la culture organisationnelle progressent lentement dans le système des Nations Unies. Cela s'explique par de nombreuses raisons, comme le manque de compréhension et de volonté collectives de l'encadrement supérieur, l'absence de plan formel d'exécution, l'incertitude sur la manière de mettre en œuvre et d'intégrer la gestion globale des risques dans les processus organisationnels, l'absence d'une structure de gouvernance appropriée, et la pression résultant d'initiatives de réforme concurrentes. En outre, le fait que la gestion globale des risques constitue un outil de gestion relativement nouveau qui continue d'évoluer a pour conséquence que les organisations ne disposent pas d'une feuille de route précise à suivre.

229. La dixième condition, qui concerne la coordination et la coopération à l'échelle du système, requiert une action conjointe de tous les organismes. Il est certain que, s'il est indispensable d'adapter la gestion globale des risques à la nature particulière de chaque organisation, une approche à l'échelle du système est nécessaire pour créer, à l'intérieur de celui-ci, un langage commun de la gestion globale des risques; identifier et gérer les risques clefs communs et transversaux (par exemple, risques relatifs à la sûreté et la sécurité et à la réputation); éviter les doubles emplois; et assurer une utilisation optimale de ressources rares.

230. Les 10 conditions d'une pratique optimale recensées dans le rapport forment un cadre solide utilisable par les organisations. De l'avis des Inspecteurs, si les organismes des Nations Unies les appliquaient en tant que meilleures pratiques et principes d'une mise en œuvre efficace de la gestion globale des risques, ce serait pour eux le moyen d'intégrer les bonnes pratiques existantes, d'échanger les informations, les leçons tirées de l'expérience et l'expertise disponibles dans le système, tout en leur permettant de progresser rapidement vers une utilisation et une mise en œuvre appropriées de la gestion globale des risques. Cela doit se faire avec le plein appui des organes directeurs et de l'encadrement supérieur.

231. Compte tenu des avantages d'une pleine application de la gestion globale des risques, les Inspecteurs suggèrent que, sur la base de l'analyse et des recommandations contenues dans le présent rapport, les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies fassent le point de la situation et accélèrent la mise en œuvre de la gestion globale des risques.

Les recommandations

232. Les Inspecteurs considèrent que les neuf premières conditions énoncées ci-dessus devraient être adoptées et appliquées globalement par chaque chef de secrétariat pour assurer le succès de la gestion globale des risques dans son organisation. La dixième condition, qui requiert une coopération et des décisions interinstitutions, devrait être examinée et adoptée au niveau du CCS. En qualité de président du CCS, le Secrétaire général de l'ONU devrait s'employer à faire appliquer la recommandation adressée au CCS.

233. On peut s'attendre à ce que l'application des recommandations 1 et 2 ci-dessous renforce l'efficacité des organisations. La recommandation 3 devrait améliorer la coordination et la coopération entre elles.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat devraient adopter les neuf premières conditions énoncées dans le présent rapport, pour faire en sorte que la gestion globale des risques soit acceptée et mise en œuvre conformément aux meilleures pratiques.

Recommandation 2

Les organes directeurs devraient exercer leur rôle de contrôle en ce qui concerne l'adoption des conditions énoncées dans le présent rapport pour la mise en œuvre de la gestion globale des risques, l'efficacité de celle-ci et la gestion des risques critiques dans leur organisation.

Recommandation 3

Le CCS, par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur la gestion, devrait adopter la dixième condition énoncée dans le présent rapport en vue de faciliter la coopération, la coordination, le partage des connaissances et la gestion des risques communs et transversaux entre les organismes des Nations Unies, et d'assurer ainsi une gestion plus efficace et efficiente des risques dans tout le système.

Annexe I

Un groupe de risques (et de secteurs de risques) prioritaires selon le PNUD, l'OMI et l'UNESCO

PNUD

1. Le changement de l'architecture de l'aide, la crise économique et l'urgence des changements climatiques offrent une occasion importante de (re)positionner les Nations Unies et le PNUD comme un partenaire de valeur (stratégique).
2. Volatilité des principales monnaies et fluctuations des marchés de capitaux (financier).
3. Application des normes IPSAS (financier).
4. Répercussions de la réforme des régimes contractuels au PNUD (organisationnel).
5. Sûreté/sécurité du personnel face aux menaces urgentes et réelles auxquelles est confronté le système des Nations Unies et à l'accroissement des coûts de la sécurité (opérationnel).

OMI

1. Défaillance du système financier et perte de données de sauvegarde (opérationnel).
2. Manque d'adhésion et de coopération de fonctionnaires clés pour l'application de la budgétisation axée sur les résultats (opérationnel).
3. Défaillance financière d'un important fournisseur/vendeur (opérationnel).
4. Retards et incidents dans le traitement de l'accès des délégués aux réunions et dans l'enregistrement des délégués (opérationnel).
5. Absence imprévisible d'interprètes par suite de circonstances de force majeure (opérationnel).

UNESCO

1. L'absence de plan de relève peut créer un vide à l'UNESCO en termes de hauts responsables compétents, compte tenu du départ à la retraite anticipée de membres du personnel organique au cours du prochain exercice biennal (recrutement).
2. L'incapacité de définir clairement et de réaliser des résultats de qualité, et d'en rendre compte, peut entraîner une perte de confiance en la capacité de l'UNESCO de s'acquitter de ses fonctions ainsi qu'une perte de visibilité, voire une réduction des ressources (gestion axée sur les résultats, qualité de l'exécution des programmes et visibilité).
3. Un déséquilibre dans les processus d'influence et de prise de décisions entre les services centraux et les secteurs de programme peut influencer sur l'exécution et la qualité des programmes (structuration organisationnelle et responsabilité).

Annexe II

Processus d'identification des risques à l'OMI

- Atelier de hauts responsables visant à définir l'objectif de l'identification des événements porteurs de risques et à identifier les risques d'importance prioritaire.
- Exercice d'autoévaluation pour les détenteurs de postes opérationnels clefs dans chaque division, afin d'identifier les événements porteurs de risques dans leur secteur d'opération.
- Entretiens de suivi avec les fonctionnaires clefs par une équipe centrale de gestion des risques dans le but de valider les résultats et de déceler les failles de l'identification, en particulier au moyen d'une analyse par simulation.
- Demande de contribution de toutes les parties prenantes dans le cadre d'une étude de l'identification des risques par les Comités et Sous-Comités.
- Maintien du rôle du Groupe de travail du Conseil sur l'étude, la gestion et le signalement des risques en tant qu'instance de participation des États Membres au processus de gestion des risques, en particulier des risques liés au statut organisationnel et à l'efficacité. Leur contribution pourrait consister en : une identification de scénarios pour l'analyse par simulation; une étude et des commentaires sur cette analyse; l'identification de risques particuliers.

* *Source* : IMO risk management framework.

Annexe III

Vue d'ensemble de la gestion globale des risques dans les organismes des Nations Unies, et à la Commission européenne, à l'OSCE et au Fonds mondial

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i>	<i>Coût de la mise en œuvre</i>	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i>	<i>Principaux secteurs de risques</i>
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>
ONU	Au stade de la planification. Un cadre de la gestion globale des risques et du contrôle interne est en cours d'élaboration. Une approche par étapes est prévue.	1 320 000 dollars versés à des consultants pour la partie relative à la gestion globale des risques du premier 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 ³⁸ .	Réf. A/64/640. <i>Impact</i> : 1 : faible; 2 : modéré; 3 : élevé; 4 : grave; 5 : critique. <i>Probabilité</i> : 1 : faible; 2 : modérée; 3 : élevée; 4 : grave; 5 : critique. <i>Efficacité des contrôles</i> : 1 : totalement inefficaces; 2 : inefficaces; 3 : d'importants aménagements sont requis; 4 : quelques aménagements sont requis; 5 : efficaces. Échelles d'évaluation des risques : Niveau 1 : les risques les plus graves devant être suivis au plus haut niveau; Niveau 2 : les risques modérés devant faire l'objet d'un suivi et de mesures correctives; Niveau 3 : les risques considérés comme présentant un faible niveau d'exposition et un faible risque résiduel.	L'univers des risques est un catalogue de 116 risques qui relèvent de cinq domaines principaux : risques stratégiques, relatifs à la gouvernance, relatifs aux opérations, relatifs au respect des lois et règlements, et financiers.
ONUDC	Pas encore envisagée.	—	—	—
PNUE	Pas encore envisagée.	—	—	—

³⁸ Rapport du CCQAB, A/63/457, par. 25.

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
ONU-Habitat	Pas encore envisagée.	–	–	–
HCR	Pas encore envisagée.	–	–	–
UNRWA	<p>Au début de la gestion globale des risques.</p> <p>En 2009, le concept d'inventaire de risques a été testé à l'Office et, en 2010, il est prévu que des registres de risques soient établis pour tous les bureaux.</p> <p>Au début, les bureaux devront s'attacher aux 12 risques les plus élevés. Le processus devrait se dérouler sur l'exercice biennal 2010-2011.</p> <p>Le Comité consultatif a proposé d'affecter un responsable des risques dans le service administratif. Cependant, faute de ressources, l'Office prévoit de nommer un correspondant à temps partiel pour la gestion des risques dans le service administratif.</p>	Un facilitateur externe a été engagé pour appuyer le processus de mise en œuvre de la gestion globale des risques.	<i>Échelles d'impact et de probabilité</i> : niveau élevé, moyen ou faible.	n.d.

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
PNUD	<p>La politique de gestion globale des risques est entrée en vigueur en 2008. Un cadre renforcé de gestion globale des risques a été approuvé en 2010.</p> <p>La première étape de la mise en œuvre a été achevée en 2008, au niveau de l'institution et des unités.</p> <p>Les efforts se sont poursuivis en 2009 et durant l'exercice biennal 2010-2011 pour renforcer la gestion globale des risques.</p> <p>Le secrétariat de la gestion globale des risques comprend un poste P-4 à plein temps. Le logiciel utilisé pour documenter les appréciations de risques est intégré dans le plan de travail des unités.</p>	Utilisation des ressources internes. Collaboration à titre gracieux d'un consultant.	<p>L'<i>impact</i> est évalué sous l'angle des résultats de développement, des programmes et des opérations, de la sûreté et de la sécurité, de la réputation et de la confiance, de l'impact financier, du délai de relèvement, et de la portée.</p> <p><i>Impact</i> : 1 : négligeable; 2 : mineur; 3 : modéré; 4 : grave; 5 : critique.</p> <p><i>Probabilité</i> : 1 : très peu probable; 2 : peu probable; 3 : moyennement probable; 4 : probable; 5 : très probable.</p> <p>En fonction du degré de risque, la décision d'accepter le risque peut être prise par différents niveaux de la chaîne hiérarchique.</p>	Stratégiques Environnementaux Financiers Organisationnels Opérationnels Politiques Réglementaires
FNUAP	Au stade de la planification. Un poste P-5 de responsable principal des risques a été créé dans le bureau de la gestion du changement et de la continuité des opérations (au sein du Bureau exécutif). La structure de gouvernance sera mise en place dans le cadre de la stratégie de gestion globale des risques en 2010.	La stratégie de gestion globale des risques a été élaborée avec le concours d'un cabinet externe de consultants (75 000 dollars environ).	n.d.	n.d.

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
UNICEF	<p>Au début de la gestion globale des risques. Il existe une politique et un cadre de la gestion globale des risques (2009). Devrait être mise en œuvre avec les initiatives d'amélioration des modes de fonctionnement de l'organisation, qu'il est prévu de mener à bien d'ici à 2012.</p> <p>Un poste P-5 de chef de la gestion des risques a été créé au sein du Bureau de la gestion du changement.</p>	<p>Recours à des services de consultants pour préparer l'élaboration de la politique de gestion globale des risques et des outils connexes en 2008. Coût total : 689 711,59 dollars (600 000 dollars d'honoraires et 89 711,59 dollars pour les voyages et frais divers).</p>	<p>L'<i>impact</i> est évalué par les effets sur la réalisation des objectifs des programmes, la réputation, le personnel et les finances.</p> <p><i>Impact</i> : 1 : négligeable; 3 : modéré; 5 : critique.</p> <p><i>Probabilité</i> : 1 : peu probable; 3 : probable; 5 : certaine.</p> <p><i>Gravité/évaluation du risque</i> : faible, moyenne à faible, moyenne à élevée, élevée.</p>	<p>26 domaines principaux de risques ont été identifiés, et regroupés en quatre catégories : risques financiers, aléas, risques opérationnels, risques programmatiques/stratégiques.</p>
PAM	<p>Au stade de la planification. Une première politique de gestion globale des risques a été introduite en 2005, mais pas appliquée. En 2009-2010, un cadre est en cours d'élaboration et devrait être appliqué dans un délai de dix-huit mois à compter de la fin 2010.</p> <p>Adoption d'une approche par étapes. Expérimentation dans les bureaux de pays sur une base volontaire.</p>	<p>3,1 millions de dollars sont affectés en 2010-2011 au renforcement de la performance et de la responsabilité, notamment la gestion globale des risques. Des consultants externes sont engagés pour apporter leur concours à l'élaboration du cadre de la gestion globale des risques.</p>	<p><i>Impact</i> : 1 : faible; 2 : moyen; 3 : élevé.</p> <p><i>Probabilité</i> : 1 : faible; 2 : moyenne; 3 : élevée.</p> <p><i>Évaluation/Gravité du risque</i>, sur la base d'une note moyenne de : 1 à 3 : faible; 3 à 6 : moyenne; 6 à 9 : élevée. (En cours de révision.)</p>	<p>Environnement extérieur Réputation Financement Capacité organisationnelle Motivation et flexibilité du personnel Sécurité (En cours de révision.)</p>

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
OIT	<p>Au début de la gestion globale des risques.</p> <p>Une politique de gestion globale des risques a été annoncée en 2009.</p> <p>Une formation sera dispensée aux bureaux du siège d'ici à la fin 2011 et aux bureaux extérieurs à partir de 2011.</p>	<p>Les fonds nécessaires à la formation du personnel sont estimés à 400 000 dollars. Il est prévu de recourir à un cabinet de consultants pour assurer la formation avec les matériels élaborés en interne.</p>	<p>L'<i>impact</i> et la <i>probabilité</i> sont évalués comme de niveau « élevé » ou « faible ». Le qualificatif « moyen » est délibérément évité pour ne pas donner l'occasion de se soustraire à des décisions critiques.</p>	<p>Sécurité physique</p> <p>Risques financiers</p> <p>Programmes et exécution</p> <p>Réputation</p> <p>Risques politiques</p>
FAO	<p>Au début de la gestion globale des risques. Plans de mise en œuvre en 2010-2011.</p> <p>Pas encore de document directif. Une approche expérimentale sera utilisée et la gestion globale des risques sera introduite avec la gestion axée sur les résultats.</p>	<p>La FAO a d'abord envisagé de mettre en œuvre la gestion globale des risques avec le concours de services de consultants externes et a réservé 2,5 millions de dollars à cet effet. Il a ensuite été décidé de conduire le projet en interne. Le Programme de travail et budget 2010-2011 a donc alloué un financement de 1,3 million de dollars.</p>	n.d.	n.d.
UNESCO	<p>Au début de la gestion globale des risques. Depuis 2008, est progressivement mise en œuvre sous le contrôle du Comité de gestion des risques.</p> <p>Une nouvelle direction est en place depuis 2010. La mise en œuvre de la gestion globale des risques est suspendue jusqu'à la fin de la période de transition de la nouvelle direction.</p>	<p>Un consultant a été engagé pour élaborer le module de formation. L'évaluation axée sur les risques de la capacité de l'UNESCO de s'acquitter de son mandat et la création du Comité de gestion des risques devraient représenter un coût en personnel d'une année-personne; ce coût a cependant été absorbé par la structure des effectifs du Service de contrôle interne.</p>	<p><i>Impact</i> : grave, modéré, mineur. <i>Probabilité</i> : faible, moyenne et élevée. <i>Évaluation/Gravité du risque</i> : multiplication de l'impact et de la probabilité : Faible = note moyenne de 1 à 3; Moyenne = note moyenne > 3 à 6; Élevée = note moyenne > 6 à 9.</p>	<p>Allocation de ressources aux programmes</p> <p>Gouvernance</p> <p>Recrutement</p> <p>Structuration organisationnelle et responsabilité</p> <p>Gestion financière</p> <p>Gestion axée sur les résultats</p> <p>Qualité de l'exécution des programmes et visibilité</p>

	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i>	<i>Coût de la mise en œuvre</i>	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i>	<i>Principaux secteurs de risques</i>
<i>Organisation</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>
		Le coût de fonctionnement du Comité et de l'ensemble des communications connexes est estimé à environ une demi-année-personne; néanmoins, ces coûts en personnel ont aussi été absorbés par la structure des effectifs des services participant à la gestion globale des risques.		Exercice des fonctions au sein du système des Nations Unies Mandat du Directeur général Afrique Priorité à l'égalité entre les sexes
OACI	Au stade de la planification. Élaboration de la politique en 2010. Mise en œuvre prévue pour 2011.	Les fonds alloués au démarrage de la gestion globale des risques s'élèvent à 25 000 dollars canadiens, pour rémunérer des services externes de consultant. La somme des autres coûts anticipés s'élève à 48 000 dollars canadiens (3 000 dollars pour un séminaire, 15 000 dollars pour le plan de projet, 20 000 dollars pour le projet pilote, 10 000 dollars pour l'évaluation, l'actualisation et la mise en place).	n.d.	n.d.
OMS	Au début de la gestion globale des risques. A commencé la mise en œuvre dans un groupe organique. Le concept et le cadre de la gestion globale des risques seront ultérieurement étendus à l'ensemble de l'organisation, mais aucune échéance n'a encore été fixée.	195 000 dollars des États-Unis ont servi à rémunérer des services externes de consultant.	n.d.	Financiers Organisationnels Opérationnels Agents extérieurs et parties prenantes

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
UPU	La planification de la gestion globale des risques est prévue pour 2010. En juin 2010, l'UPU a effectué un exercice d'appréciation des risques avec l'aide d'un cabinet de conseil externe. Les principales conclusions serviront de base à la formulation d'une politique de gestion globale des risques.	Le coût du cabinet de conseil externe s'est élevé à environ 18 000 francs suisses.	n.d.	n.d.
UIT	La gestion globale des risques est à l'examen.	n.d.	L' <i>impact</i> et la <i>probabilité</i> sont classés suivant trois niveaux : faible, moyen et élevé.	Gouvernance Risques stratégiques Ressources Risques opérationnels
OMM	Au début de la gestion globale des risques. Des évaluations de risques et des registres de risques des départements ont été établis en 2009. Une véritable gestion globale des risques sera entreprise lorsque des fonds seront disponibles. Il y a un cadre, mais pas encore de politique, de gestion des risques. Un fonctionnaire chargé de la planification stratégique et de la gestion des risques (P-5) a été affecté au bureau de la planification stratégique en 2009.	Deux cabinets de conseil externes ont été engagés en 2006 et 2008 pour introduire et faciliter le processus de gestion globale des risques, en deux phases, pour un coût total de 228 000 francs suisses. Faute d'allocation de ressources budgétaires, les activités ont été financées sur les fonds réservés aux projets de haute priorité.	Les échelles d' <i>impact</i> et de <i>probabilité</i> vont du niveau 1 : faible, au niveau 4 : élevé.	Risques stratégiques Risques opérationnels Risques financiers Gouvernance

	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i>	<i>Coût de la mise en œuvre</i>	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i>	<i>Principaux secteurs de risques</i>
<i>Organisation</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>
OMI	<p>Au premier stade de la mise en œuvre intégrale en 2009, après achèvement d'un exercice pilote.</p> <p>Un cadre de gestion des risques existe depuis 2008.</p>	<p>La mise en œuvre de la gestion globale des risques n'a jusqu'à présent représenté aucun coût spécifique direct, le personnel en place exécutant les tâches supplémentaires.</p>	<p>Les documents de formation définissent des catégories d'impact en termes monétaires, ainsi que sous l'angle de l'information, de l'impact politique et professionnel et de la santé et la sécurité.</p> <p><i>Impact</i> : 1 : très faible; 2 : faible; 3 : moyen; 4 : élevé; 5 : très élevé.</p> <p>La <i>probabilité</i> est exprimée en pourcentage de chances de survenir dans un certain délai.</p> <p><i>Probabilité</i> : 1 : rare; 2 : peu probable; 3 : moyennement probable; 4 : probable; 5 : presque certain.</p> <p>Le <i>risque</i> est évalué en fonction d'une note (impact + probabilité) :</p> <p><4 : faible; 4 à 8 : important; >8 : grave.</p>	<p>Statut organisationnel et efficacité</p> <p>Risques financiers</p> <p>Risques opérationnels</p>
OMPI	Envisagée.	—	—	—
ONUDI	<p>Au début de la gestion globale des risques. La première phase, en 2009, a été principalement axée sur la formation de l'encadrement supérieur dans le domaine de la sensibilisation aux risques et de l'identification des risques. Une politique de gestion globale des risques sera définitivement arrêtée dans le cadre de la stratégie de gestion globale des risques qui sera</p>	<p>Des consultants externes ont été engagés pour mettre au point la méthodologie et faciliter les ateliers. Le coût a été de 30 000 euros.</p>	<p><i>Impact d'un risque</i> : 1 : mineur; 2 : faible; 3 : modéré; 4 : considérable; 5 : critique; 6 : désastreux.</p> <p><i>Impact d'une opportunité</i> : 1 : mineur; 2 : faible; 3 : modéré; 4 : important; 5 : très important; 6 : extrême.</p> <p>Chaque catégorie est associée à une perte/un gain monétaire par rapport au chiffre de référence.</p> <p><i>Probabilité</i> d'un événement</p>	<p>Processus de pointe</p> <p>Activités centrales</p> <p>Procédures internes</p> <p>Influences externes</p>

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i> (1)	<i>Coût de la mise en œuvre</i> (2)	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i> (3)	<i>Principaux secteurs de risques</i> (4)
	formulée durant l'année 2010.		(risque ou opportunité) : 1 : peu probable; 2 : rare; 3 : possible; 4 : probable; 5 : presque certain; 6 : certain.	
OMT	Pas encore envisagée.	—	—	—
AIEA	Au début de la gestion globale des risques. A un cadre formel. Début du processus de planification. Le logiciel PROBIS est utilisé aux fins de la gestion globale des risques.	Dépenses initiales pour la rémunération de consultants chargés de mettre au point la politique et de conduire les ateliers de formation : 30 000 dollars des États-Unis. Dépenses au titre du système d'information programmatique et budgétaire pour la mise au point et la réalisation d'un registre des risques : 5 000 euros.	n.d.	L'organisation n'a pas encore déterminé de catégories de risques, mais le risque ultime est le risque de réputation.
FIDA	Mise en œuvre depuis 2008 lorsque la politique et le Comité de gestion des risques ont été établis. Le plan de travail pour 2010 prévoit l'achèvement des documents-cadres, des activités de formation et de communication, et la mise au point définitive du profil et du registre des risques institutionnels. Activités de formation : un atelier sur la gestion globale des risques, un cours de formation en matière de gestion des risques à l'intention des coordonnateurs des divisions,	La gestion globale des risques est largement mise en œuvre dans le cadre des structures existantes. Le total des dépenses supplémentaires au titre des services externes de consultants, des publications et des machines à voter a représenté quelque 150 000 dollars des États-Unis en 2008-2009. Il est prévu que la poursuite de la gestion globale des risques coûte environ 50 000 dollars par an.	<i>Impact</i> : 1 : négligeable; 2 : faible; 3 : modéré; 4 : important; 5 : majeur; 6 : catastrophique. <i>Probabilité</i> : 1 : quasiment impossible; 2 : peu probable, sans précédent; 3 : peu probable, mais pas sans précédent; 4 : probable; 5 : très probable; 6 : quasiment certain.	Planification et gestion des ressources Programmes de pays Risques financiers Sensibilisation internationale Activités de plaidoyer Continuité des activités

	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i>	<i>Coût de la mise en œuvre</i>	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i>	<i>Principaux secteurs de risques</i>
<i>Organisation</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>
	<p>une formation à la gestion des risques des projets, un site Intranet dédié à la gestion des risques contenant des outils et des documents. Certains modules sont intégrés dans PeopleSoft.</p>			
Commission européenne	<p>Une politique et un document-cadre de la gestion des risques existent depuis 2005.</p> <p>Un exercice pilote a été réalisé en 2004-2005. Les activités de mise en œuvre de 2005 à 2007 ont été notamment les suivantes : introduction de la gestion des risques dans le plan de gestion annuel; élaboration du Guide de mise en œuvre de la gestion des risques; élaboration d'un questionnaire générique à caractère facultatif pour faciliter l'identification et l'évaluation des risques.</p>	<p>L'investissement initial a porté principalement sur la formation du personnel à tous les niveaux et la réaffectation de ressources internes, en particulier l'installation de coordonnateurs du contrôle interne dans chaque direction générale/service. Le coût total des services externes de consultants dans le domaine de la formation à la gestion des risques (développement et mise en œuvre) s'élève à 258 000 euros depuis 2005. Les cinq contrats de services couvrant l'intégralité du processus d'introduction du cadre de gestion des risques (exercices pilotes, développement de la méthodologie, élaboration du cadre, rédaction de la communication et du Guide de mise en œuvre, facilitation de la mise en œuvre) représentent un montant de quelque 890 000 euros. Ce montant n'a toutefois pas été intégralement utilisé, car les</p>	<p>Deux options sont proposées aux Directions générales pour le niveau d'impact et de probabilité : faible, moyen ou élevé, ou des notes de 1 à 5. Le classement le plus couramment utilisé est : faible, moyen, élevé.</p>	<p>Environnement externe Planification, processus et systèmes Ressources humaines et organisation Légalité et régularité Communication et information</p>

<i>Organisation</i>	<i>État d'avancement de la gestion globale des risques</i>	<i>Coût de la mise en œuvre</i>	<i>Échelles d'impact, de probabilité et d'évaluation</i>	<i>Principaux secteurs de risques</i>
<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(4)</i>
		services n'ont été sollicités, et fournis par le contractant, que comme un appui « flexible » à l'équipe des services financiers centraux chargée d'élaborer le cadre de gestion des risques.		
Fonds mondial	Le cadre et la politique de gestion des risques ont été introduits en septembre 2009.	Au début, des consultants ont été engagés pour aider à comprendre le processus, mais la mise en œuvre a été conduite en interne.	L'évaluation des risques sous l'angle de l'impact, de la gravité et de la probabilité suit le barème : faible, moyen ou élevé.	Risques stratégiques Risques opérationnels Risques de portefeuille
OSCE	La mise en place de la gestion globale des risques est déjà en cours du côté de l'administration et elle le sera ultérieurement du côté des services programmatiques. Il existe des documents directifs. Des ateliers de formation ont été scindés en une demi-journée de théorie et une demi-journée d'identification des risques et du contrôle interne. Un logiciel commercial a servi à centraliser toutes les informations relatives à la gestion des risques.	Des consultants externes ont été engagés pour 10 ateliers et pour la formation, pour un coût d'environ 50 000 euros. Le logiciel a été acquis pour quelque 50 000 euros et sa maintenance coûtera 15 000 euros par an.	<i>Impact</i> : critique, élevé, moyen, faible, très faible. <i>Probabilité</i> : quasiment certain, hautement probable, probable, peu probable, éloigné. <i>Évaluation du risque</i> : élevé, moyen, faible.	Risques externes Risques stratégiques Risques de réputation Risques financiers Ressources humaines Technologies Sécurité Risques juridiques

Annexe IV

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organisations participantes pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/4

	Effet prévu	CCS*	Nations Unies, fonds et programmes										Institutions spécialisées et AIEA													
			Nations Unies**	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour suite à donner	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Pour information																									
Recommandation 1	e		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 2	e		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 3	c	E																								

Légende : **L** : Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant.
E : Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat (*dans le cas du CCS, pour le Président du CCS).
 : La recommandation n'appelle pas de mesures de la part de cette organisation.

Effet prévu : **a** : transparence accrue; **b** : diffusion des pratiques optimales; **c** : coordination et coopération accrues; **d** : contrôle et respect accru; **e** : renforcement de l'efficacité; **f** : économies substantielles; **g** : efficacité accrue; **o** : autres.

* Couvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, l'ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.