

NATO SANS CLASSIFICATION

15 septembre 2005

DOCUMENT
C-M(2005)0087
Procédure d'accord tacite :
28 septembre 2005 18:00

RÉEXAMEN DES AGENCES DE L'OTAN ET DE LEURS CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT - DIRECTIVES SUR LA BONNE GOUVERNANCE

Note du Secrétaire général

1. Des directives sur la bonne gouvernance des agences de l'OTAN figurent ci-joint. Le Groupe de travail exécutif (renforcé) (EWG(R)) a approuvé ce document, qui faisait partie des suites à donner au réexamen des agences de l'OTAN entériné l'année dernière par le Conseil¹, et qui a été rédigé en étroite concertation avec les agences et les comités de direction.
2. Ces directives sont donc soumises au Conseil afin qu'il en prenne note. Par conséquent, sauf avis contraire me parvenant d'ici au **mercredi 28 septembre 2005 à 18 heures**, je considérerai que le Conseil aura pris note du document sur la bonne gouvernance, qui sera alors promulgué.

(signé) Jaap de Hoop Scheffer

1 annexe
1 appendice

Original : anglais

¹ C-M(2004)0106

NATO SANS CLASSIFICATION

DIRECTIVES POUR LA BONNE GOUVERNANCE DES ORGANISMES OTAN

INTRODUCTION

1. Les présentes directives définissent les principes et critères de bonne gouvernance dans le secteur public. Elles ont pour objet :

- (a) de porter à la connaissance des comités de direction des agences de l'OTAN les structures et procédures qu'ils devraient instaurer et observer pour répondre aux critères définis ;
- (b) de donner des orientations aux autorités chargées de nommer les membres des comités de direction, de façon à ce qu'elles puissent opérer leur choix en tenant dûment compte des qualités personnelles, du profil et de l'expérience nécessaires.

Les principes de bonne gouvernance énoncés dans le présent document s'appliquent à toutes les agences, et même si les différences existant sur le plan des rôles et des structures des agences OTAN peuvent imposer des différences dans la mise en œuvre des présentes directives, il ne faut pas y déroger sans nécessité.

BONNE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC ET À L'OTAN

2. Au cours de la dernière décennie, la notion de bonne gouvernance a fait son chemin dans le secteur privé comme dans le secteur public. Son introduction dans le secteur public s'est opérée principalement à la faveur de l'évolution du rôle des administrations, processus qui s'est traduit par une déconcentration des pouvoirs au bénéfice des cadres hiérarchiques et par davantage de transparence et de responsabilisation. Une fonction majeure de la bonne gouvernance est de délimiter clairement les responsabilités des comités de direction et des responsables exécutifs. Il est établi que l'application des principes de bonne gouvernance entraîne une amélioration des résultats.

3. La définition du concept de « bonne gouvernance » admise au sein de l'OTAN est la suivante :

« La bonne gouvernance désigne les procédures en vertu desquelles les organismes sont dirigés, contrôlés et tenus de rendre des comptes ; elle s'appuie sur des principes de transparence, d'intégrité et d'obligation redditionnelle. La bonne gouvernance touche aux structures et aux procédures de prise de décisions, de reddition des comptes, de contrôle et de comportement, au sommet de la hiérarchie des organismes. »²

² Fédération internationale des comptables (IFAC) : « Governance in the Public Sector - A Governing Body Perspective », Étude 13, août 2001.

Les présentes directives prennent donc comme point de départ cette définition agréée et s'inspirent du document de l'IFAC dont elle est extraite. Ce document reconnaît lui-même que dans les pays, la bonne gouvernance est fondée sur des législations et des cultures différentes. Le point de vue qu'il exprime s'inscrit donc dans une perspective internationale.

4. Dans ce contexte, il est essentiel que l'Alliance, en tant qu'organisme public jouant un rôle des plus éminents et jouissant d'une très grande réputation, définisse et mette en application des pratiques de bonne gouvernance pour toutes ses activités.

DIRECTIVES : PRINCIPES ET DIMENSIONS DE LA BONNE GOUVERNANCE

5. La bonne gouvernance repose sur trois grands principes :

- la transparence ;
- l'intégrité ;
- l'obligation redditionnelle.

Ces principes déterminent les « dimensions » de la bonne gouvernance des organismes du secteur public, qui sont les suivantes :

- normes de comportement ;
- structures et processus organisationnels ;
- contrôle ;
- comptes rendus externes.

Les directives voulues sont énoncées sous les intitulés des quatre dimensions.

NORMES DE COMPORTEMENT

6. La transparence, l'intégrité et l'obligation redditionnelle sont les trois piliers de la bonne gouvernance. Il incombe aux comités de direction d'exercer une supervision stratégique de l'organisme dont ils ont la charge pour veiller à ce que ces normes soient toujours respectées et à ce que l'organisme en question fonctionne dans le respect des convenances et des règles et en toute légalité.

7. Les comités de direction devraient adopter un code de conduite définissant les normes requises. Ils devraient également étudier le meilleur moyen de veiller à ce que ces normes soient toujours respectées. Les points clés à traiter sont les suivants :

- probité et régularité ;
- conflits d'intérêt ;
- intérêts politiques ;
- cadeaux, invitations et frais de représentation ;
- relations au sein de l'organisme ;
- relations avec les fournisseurs.

STRUCTURES ET PROCESSUS ORGANISATIONNELS

8. Les comités de direction doivent faire en sorte que des structures et processus organisationnels efficaces soient en place, en particulier dans les domaines visés aux paragraphes 9 à 20 ci-dessous.

Obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds publics

9. Chaque comité de direction doit s'assurer que des dispositions sont prises pour veiller à ce que les fonds mis à la disposition de l'organisme qu'il supervise soient dûment protégés et utilisés de façon économiquement saine, avec efficience et efficacité, en toute régularité et conformément au règlement qui régit leur emploi. Le comité de direction peut déléguer l'exercice de cette fonction à un organe subsidiaire, par exemple à un de ses sous-comités, mais il conserve la responsabilité globale en la matière.

Communication avec les parties prenantes

10. Les parties prenantes sont potentiellement très diverses. Il pourra s'agir du Conseil de l'Atlantique Nord, de services de l'OTAN, des comités de direction, des agences, des clients, des gouvernements, des entreprises ou des médias. Pourront être inclus dans ce domaine les comptes rendus de performance, les mécanismes permettant d'associer les parties prenantes aux activités de l'organisme et les procédures à suivre pour les enquêtes et les réclamations. Ces dispositions devront s'appuyer sur une volonté de transparence, tenir compte des questions de sécurité et de confidentialité commerciale et partir du principe que l'information est une ressource publique et non la propriété de l'organisme.

Rôles et responsabilités en matière de bonne gouvernance au sein de l'organisme

11. Il faut définir clairement les rôles et responsabilités, en s'inspirant, si nécessaire, des présentes directives, de façon que les pouvoirs du comité de direction et de l'administration d'exécution de l'agence soient séparés et équilibrés et qu'ils soient répartis de telle façon qu'aucun groupe ne puisse les accaparer et dicter la conduite des affaires. La relation entre le comité de direction et l'administration d'exécution doit être à la fois équilibrée et productive.

Le comité de direction du point de vue de la bonne gouvernance

12. Un comité de direction se compose d'un(e) président(e) et de différents membres. Il peut être assisté par des experts nationaux pouvant prendre part aux débats. Si le comité de direction en a décidé ainsi, des observateurs peuvent assister à ses réunions et être autorisés à participer aux débats. Seuls les membres de plein droit d'un comité de direction, ou leurs suppléants désignés, sont habilités à prendre part au processus de décision.

13. Les comités de direction doivent faire preuve d'ouverture d'esprit et être disposés à accepter l'innovation. Ils doivent superviser l'agence d'un point de vue stratégique et fournir les orientations adéquates. Ils doivent se réunir régulièrement et axer leur responsabilité collective sur la bonne gestion de l'organisme en veillant notamment :

- à donner des orientations à l'agence ;
- à définir sa mission et ses plans à long terme ;
- à contrôler les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés par leurs soins ;
- à faire de la prospective ;
- à évaluer les performances de l'organisme et de ses organes subsidiaires ;
- à approuver et adopter le rapport annuel, le programme de travail et le budget.

Les comités de direction doivent également avoir un droit de regard sur :

- la désignation et la formation des hauts responsables ;
- la mise en œuvre d'une politique de communication efficace ;
- l'instauration de systèmes efficaces de contrôle interne et d'information ;
- le recensement et le suivi des risques majeurs.

Désignation des membres d'un comité de direction

14. Les désignations doivent se conformer aux critères spécifiés par les pays participants, s'inspirer des présentes directives et tenir compte du mérite des candidats. Le profil, l'expérience et les compétences des intéressés doivent être pris en considération, de même que la nécessité pour le comité de direction de rassembler un éventail équilibré d'aptitudes. Les pays souhaiteront peut-être consulter le/la président(e) lorsqu'ils examineront ces questions.

15. Les comités de direction comme les pays doivent s'interroger sur la nécessité de limiter dans le temps les mandats des membres, en tenant compte des contraintes de disponibilité et des avantages respectifs de la continuité et de la rotation.

16. Il appartient aux pays participants, en consultation s'il y a lieu avec le/la président(e), de veiller à ce que les nouveaux membres des comités de direction possèdent les compétences, les aptitudes et l'expérience voulues pour exercer leurs fonctions et bénéficient d'une préparation appropriée, de façon à :

- bien connaître le rôle et le fonctionnement de l'organisme ;
- avoir accès aux informations clés sur les performances de l'organisme ;
- être conscients de leurs responsabilités en tant que membres du comité de direction.

Président(e) du comité de direction

17. Le/la président(e) est choisi(e) selon les procédures fixées au sein de l'OTAN. Dans certains cas, un(e) membre du Secrétariat international fait office de président(e) du comité de direction. Le/la président(e) tient son autorité du comité de direction et/ou de la charte, ou d'autres arrangements pris par le Conseil de l'Atlantique Nord. Il/elle doit rendre compte à ce comité de direction de toute action qu'il/elle serait appelé(e) à entreprendre, conformément à la charte de l'organisme et aux décisions prises par le comité de direction.

18. La désignation d'un(e) président(e) revêt une importance critique et le/la candidat(e) sélectionné(e) doit avoir non seulement les compétences voulues mais aussi le temps nécessaire pour se consacrer à sa tâche. Plus précisément, le/la président(e) doit :

- avoir les qualités d'un dirigeant ;
- veiller à ce que les questions importantes et appropriées soient examinées par le comité de direction en temps opportun ;
- permettre à tous les membres du comité de direction d'apporter leurs contributions ;
- procéder à un réexamen efficace du fonctionnement du comité de direction s'il y a lieu ;
- veiller à ce que tous les membres du comité de direction aient accès aux informations requises ;
- faire en sorte que le comité de direction bénéficie du soutien qui convient ;
- veiller à ce que toutes les questions soient prises en compte dans le processus décisionnel ;
- veiller à ce que le comité se réunisse régulièrement ;
- être en mesure de représenter les pays/les participants auprès d'autres parties prenantes.

Administration d'exécution

19. Les comités de direction doivent bénéficier du soutien du directeur général/de la directrice générale de l'agence - qui est entièrement responsable de tous les aspects de la gestion générale - et, s'il y a lieu, de ses collaborateurs. Les comités de direction doivent solliciter des avis, au sein de l'organisme ou à l'extérieur s'il y a lieu, sur le respect des procédures lorsque cela s'impose.

CONTRÔLE

20. Les comités de direction doivent exercer un contrôle général dans plusieurs domaines, énoncés ci-après. Dans la mesure du possible, ils adopteront pour ce faire des normes internationales reconnues, sur avis de l'administration d'exécution s'il y a lieu.

Gestion des risques

21. Les comités de direction doivent veiller à ce que des procédures efficaces de gestion des risques soient en vigueur. Ils doivent être conscients que la gestion des risques passe par :

- une bonne compréhension des objectifs généraux de l'organisme ;
- le recensement des risques inhérents à la réalisation de ces objectifs ;
- l'évaluation de ces risques en termes de probabilité et de conséquences ;
- l'élaboration de procédures permettant de les identifier ;
- un processus de suivi, d'évaluation et, si possible, de réduction des risques.

22. Les comités de direction doivent également reconnaître que la gestion des risques n'est pas un processus statique et qu'un mécanisme permanent doit être mis en place pour déceler les risques nouveaux, quantifier les dommages potentiels, analyser les risques passés et veiller à ce que l'ensemble du personnel de l'organisme soit conscient des risques auxquels il est confronté.

Audit interne

23. Les organismes publics ont besoin d'un service d'audit interne qui doit opérer selon des normes acceptables, rendre directement compte au directeur général, gagner le respect du comité de direction et coopérer avec lui. Les comités de direction ne sont pas sans savoir qu'un service d'audit interne ne se justifie pas si son coût dépasse les avantages qu'il peut procurer ; ils doivent alors, en s'entourant des avis qui s'imposent, engager à cet effet une entité extérieure indépendante et appropriée.

24. Concrètement, les comités de direction doivent attendre d'un service d'audit interne :

- qu'il évalue la pertinence des politiques et plans en vigueur ;
- qu'il réexamine les directives internes en vigueur pour s'assurer qu'elles sont adéquates ;
- qu'il passe en revue les opérations et les programmes ;
- qu'il évalue si le patrimoine et les intérêts sont correctement préservés et s'il en est dûment rendu compte ;
- qu'il évalue l'adéquation des informations de gestion ;
- qu'il évalue si les ressources sont utilisées de façon efficace et dans un souci d'économie ;
- qu'il évalue l'intégrité des systèmes informatiques ;
- qu'il fasse rapport sur les suites données aux problèmes rencontrés.

Comités d'audit

25. Un comité d'audit est un sous-comité de haut niveau du comité de direction qui peut compter sur le concours du chef du service d'audit interne de l'organisme et qui

évalue, au nom du comité de direction, les résultats des audits internes et externes³. Un comité d'audit doit être présidé par un membre du comité de direction ou par une personne expressément choisie à cet effet, et comprendre d'autres membres du comité de direction ou leurs suppléants désignés (ou des membres indépendants lorsque c'est possible) ; il doit aussi bénéficier du soutien des auditeurs internes. Il a notamment pour fonctions principales :

- de contrôler l'efficacité des systèmes de contrôle interne ;
- de vérifier l'adéquation de la politique de respect des règles ;
- de vérifier l'adéquation des informations financières ;
- de s'assurer que le service d'audit interne dispose des ressources voulues ;
- de passer en revue les activités d'audit interne.

26. Les agences souhaiteront peut-être comparer les coûts et les avantages potentiels de la création d'un comité d'audit distinct et de l'attribution de ce rôle au comité financier (voir paragraphe 34 ci-dessous).

Contrôle interne

27. Le contrôle interne est un processus destiné à fournir des assurances raisonnables concernant la réalisation des objectifs dans les catégories suivantes :

- efficacité et efficience des opérations ;
- fiabilité des comptes rendus internes et externes ;
- respect des lois et des règlements applicables et des politiques internes.

Les comités de direction doivent s'assurer qu'un cadre approprié et efficace est en place pour le contrôle interne.

Budget

28. La fonction budgétaire est un élément des processus de planification, de contrôle et d'évaluation des finances dans le secteur public. Elle devrait idéalement être liée à la fixation des objectifs, des priorités et des activités, et les documents budgétaires devraient expliquer clairement la raison de la répartition proposée des ressources. Il est vital de procéder à un suivi budgétaire régulier.

29. Pour être efficace, la fonction budgétaire doit être associée à une comptabilité qui fournisse les informations nécessaires pour la planification, le contrôle et l'évaluation, quelle que soit la méthode comptable choisie. L'établissement du budget annuel a une efficacité maximale lorsqu'il est lié à un cadre à moyen terme. Les comités de direction

³ Dans le cas des agences de l'OTAN, l'audit externe est réalisé par le Collège international des commissaires aux comptes (IBAN).

doivent assurer une supervision et veiller à ce que des procédures permettant une fonction budgétaire efficace et efficiente soient en place.

Gestion financière

30. Les comités de direction doivent s'assurer que des systèmes de gestion financière efficaces sont en place et qu'ils soutiennent la gestion de l'organisme et la réalisation de ses objectifs.

31. Une bonne gestion financière doit être appuyée par une législation, des règlements, des instructions et des systèmes adéquats. Il est essentiel que le personnel bénéficie d'une formation et soit compétent, et qu'il puisse compter sur un système d'information efficace. Des directives, des manuels ou des instructions énonçant les procédures et les règlements sont nécessaires, et ces documents doivent être revus régulièrement et actualisés selon les besoins.

32. La fonction de gestion financière comprend :

- la gestion de la trésorerie au jour le jour ;
- la formulation des objectifs, des politiques et des stratégies financiers ;
- la planification et le contrôle des dépenses d'investissement ;
- la gestion du capital d'exploitation ;
- la prise de décisions en matière de financement et de performances.

33. Les agences seront conscientes de la nécessité de respecter le Règlement financier de l'OTAN. Le règlement financier des différentes agences doit être conforme au Règlement financier de l'OTAN, garantir une utilisation des ressources qui présente un bon rapport coût-efficacité et coût-efficience, et intégrer les deux principes de base que sont l'obligation redditionnelle et la transparence.

Comité financier

34. Les comités de direction devraient créer un comité financier (ou, le cas échéant, identifier un comité existant) chargé de les aider dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de gestion financière. Le comité financier aurait pour principales fonctions :

- d'examiner le budget annuel et de le proposer au comité de direction pour approbation ;
- d'examiner les questions susceptibles d'avoir un impact majeur sur le budget approuvé ;
- d'examiner le rapport d'audit et le rapport de l'administration d'exécution concernant les mesures correctives ;
- d'examiner les états financiers et de les proposer au comité de direction pour approbation.

35. S'il n'existe pas de comité d'audit distinct (voir paragraphe 26 ci-dessus), c'est le comité financier qui en tient lieu.

Le responsable financier

36. La responsabilité des questions financières et de la mise à disposition d'avis financiers doit incomber à un cadre ou administrateur de haut niveau. Dans un certain nombre d'organismes OTAN, cette fonction est assumée par le contrôleur des finances. Il peut s'agir de garantir :

- la qualité et la transparence des systèmes financiers ;
- l'exactitude des comptes de l'organisme ;
- la qualité des informations financières ;
- la supervision financière interne ;
- la gestion des risques financiers ;
- le contrôle des fonds ;
- l'application des règlements financiers.

Prise de décisions

37. La charte d'un organisme OTAN précise les conditions générales dans lesquelles le comité de direction prend ses décisions.

Formation du personnel

38. Les comités de direction souhaitent s'assurer que le personnel affecté à des fonctions de contrôle possède les compétences voulues et bénéficie d'une formation appropriée.

COMPTES RENDUS EXTERNES

39. Les organismes du secteur public doivent diffuser au moment opportun un rapport annuel donnant une évaluation et un compte rendu objectifs, équilibrés et compréhensibles de leurs activités, réalisations, états financiers et performances. On trouvera en appendice 1 des directives sur la présentation normalisée qu'il est proposé d'adopter pour les rapports annuels des agences de l'OTAN au Conseil de l'Atlantique Nord.

**DIRECTIVES CONCERNANT LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS ANNUELS
DES AGENCES DE L'OTAN AU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD**

Généralités

1. Les présentes directives :
 - (a) tiennent compte de la structure de compte rendu en vigueur dans une série d'organismes du secteur public de divers pays. Elles ont pour but d'aider les agences de l'OTAN à déterminer les informations essentielles à soumettre au Conseil et, par l'adoption d'une présentation systématique et prévisible pour les rapports, d'aider les membres du Conseil à comprendre et à analyser les activités des agences ;
 - (b) sont conçues de façon à ménager aux agences une certaine liberté dans l'établissement de leurs rapports. La rédaction des présentes directives tient compte du fait que les agences ont des structures et des rôles différents et ne peuvent pas nécessairement exécuter toutes les fonctions décrites dans les différents points abordés.
2. Les rapports doivent :
 - (a) être clairs, concis, pertinents et accessibles aux profanes ;
 - (b) donner un aperçu de l'année écoulée et faire de la prospective ;
 - (c) décrire les activités de l'agence en répondant aux questions suivantes : « qui », « quoi », « comment », « pour qui » ;
 - (d) être établis par le chef de l'organisme, approuvés par le comité de direction et soumis au Conseil de l'Atlantique Nord, ou au comité de tutelle de l'agence, conformément au CM(62)18, paragraphes 33d et 46 ;
 - (e) être reçus au siège de l'OTAN pour la fin de juin.

Points à inclure dans les rapports

3. Les points obligatoires sont les suivants :
 - (a) pertinence de l'organisme/agence pour les buts, objectifs et priorités de l'OTAN ;
 - (b) réalisations essentielles durant l'année écoulée, et notamment contributions essentielles aux capacités et à la transformation de l'OTAN ;
 - (c) principales difficultés et principaux secteurs à améliorer ;

- (d) mesures des performances :
 - façon de les établir ;
 - objectifs et programmes essentiels réalisés, façon de les réaliser, contraintes et objectifs futurs proposés ;
- (e) modifications importantes pendant l'année écoulée (par exemple structure organique, bonne gouvernance, environnement opérationnel et de travail, clients) ;
- (f) perspectives à plus long terme pour les activités de l'organisme/agence, et notamment situation des programmes et contrats ;
- (g) récapitulatif financier et systèmes financiers utilisés ;
- (h) principaux gains d'efficacité et économies réalisés ;
- (i) bonne gouvernance : situation, améliorations ou ajustements ;
- (j) situation en matière d'audit ;
- (k) satisfaction de l'utilisateur final.

Les points facultatifs sont les suivants :

- (a) toute décision ou activité requise de la part du Conseil de l'Atlantique Nord pour faciliter ou améliorer les performances de l'organisme/agence ;
- (b) risques et gestion des risques ;
- (c) questions relatives à l'emploi (recrutement, formation, égalité des chances, relations professionnelles) ;
- (d) grandes tendances ;
- (e) questions relatives à la santé et à la sécurité.

Synthèse

4. Les rapports doivent comprendre une synthèse. Celle-ci doit être concise (deux pages A4 maximum) et porter sur les éléments suivants :

- (a) objet et mission de l'organisme/agence ;

- (b) analyse des performances par rapport aux points suivants :
- (c) capacités et transformation ;
- (d) buts, objectifs et priorités de l'OTAN ;
- (e) principales réalisations ;
- (f) principaux défis ;
- (g) perspectives.

Cette synthèse donne en outre l'occasion à l'organisme de porter certaines questions à l'attention du Conseil.