

**PARTENARIATS DE L'ONU AVEC LE SECTEUR PRIVÉ:
RÔLE ET FONCTIONNEMENT DU PACTE MONDIAL**

Rapport établi par

***Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran***

Corps commun d'inspection

Genève, 2010



Nations Unies

JIU/REP/2010/9
Français
Original: anglais

**PARTENARIATS DE L'ONU AVEC LE SECTEUR PRIVÉ:
RÔLE ET FONCTIONNEMENT DU PACTE MONDIAL**

Rapport établi par

***Papa Louis Fall
Mohamed Mounir Zahran***

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2010

Résumé

Partenariats de l'ONU avec le secteur privé: rôle et fonctionnement du Pacte mondial **JUI/REP/2010/9**

Le Corps commun d'inspection a prévu, dans son programme de travail pour 2009, un examen du rôle et du fonctionnement du Pacte mondial. Cette initiative, lancée par l'ex-Secrétaire général lors du Forum économique mondial de Davos en 1999, vise à promouvoir parmi les entreprises intéressées dix principes convenus inhérents à l'idée de l'entreprise citoyenne, qui englobent les valeurs universelles de l'Organisation des Nations Unies dans quatre domaines: droits de l'homme, emploi, environnement et lutte contre la corruption. L'objectif de la présente étude est d'examiner le rôle et le degré de réussite du Pacte mondial et les risques liés à l'utilisation du logo de l'ONU par des entreprises qui peuvent tirer parti de leur association avec l'Organisation sans avoir à prouver qu'elles se conforment à ses valeurs fondamentales et à ses principes. Le rapport recense les meilleures pratiques, les enseignements à retenir et les défis qui restent à relever et formule des recommandations en vue d'une gestion efficace, transparente et responsable de ce type de partenariat avec le secteur privé. Il porte sur les activités du Bureau du Pacte mondial, de sa création à avril 2010, en mettant l'accent sur les deux derniers exercices biennaux.

Principales constatations et conclusions

Initialement établie au sein du Cabinet du Secrétaire général, l'initiative relative au Pacte mondial a rapidement évolué sous l'égide du Secrétaire général pour s'intégrer dans un bureau dûment constitué, doté d'effectifs en pleine expansion, de locaux, d'un financement, d'attributions et d'objectifs ambitieux, fonctionnant selon un «régime spécial» mais dépourvu d'un véritable cadre réglementaire gouvernemental et institutionnel. Dans ce contexte, le Pacte mondial a réussi à élargir sensiblement son audience et à multiplier ses activités de communication à l'adresse du secteur privé en contribuant à légitimer au fil des ans l'engagement de l'Organisation auprès des entreprises. Cependant, faute de mandat cohérent et clairement défini, son orientation et son impact restent flous; l'absence de critères adéquats d'admission et d'un système de suivi efficace pour mesurer l'application réelle des principes susmentionnés par les participants a suscité des critiques et fait encourir des risques à la réputation de l'Organisation, tandis que la configuration particulière du Bureau va à l'encontre des règles et procédures existantes. Dix ans après sa création, en dépit de l'activité intense déployée par le Bureau et des ressources croissantes dont il a bénéficié, les résultats sont mitigés et les risques intacts. Les Inspecteurs sont donc d'avis que les États Membres doivent intervenir pour attribuer au Bureau un mandat clair qui lui permette de repenser et de réorienter son action. Vu que le Bureau du Pacte mondial est financé par les contributions volontaires d'un nombre restreint de pays donateurs et d'entreprises participantes, les Inspecteurs estiment nécessaire que l'Assemblée générale formule des directives pour aider le Secrétaire général à mieux définir les fonctions du Bureau, de façon à éviter qu'un groupe ou des acteurs extérieurs ne fassent oublier les objectifs stratégiques convenus pour promouvoir des intérêts susceptibles de nuire à la réputation de l'ONU.

Absence de cadre réglementaire et institutionnel

Au titre du point de l'ordre du jour intitulé «Vers des partenariats mondiaux», l'Assemblée générale a adopté six résolutions qui, tout en reconnaissant l'utilité du Pacte mondial, ne donnent pas pour autant carte blanche à l'initiative. Les activités du Bureau du Pacte mondial étant financées par des ressources extrabudgétaires, il lui faut non seulement un mandat explicite mais également un cadre stratégique à long terme.

À la différence d'autres bureaux de l'ONU, les fonctions et les relations hiérarchiques du Bureau du Pacte mondial n'ont pas fait l'objet d'une circulaire spécifique du Secrétaire général et doivent donc être délimitées par rapport aux attributions du Bureau des Nations Unies pour les partenariats/Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux. Leur coexistence a donné lieu à une dispersion, voire une superposition des responsabilités et des ressources dans les relations avec le secteur privé au sein du Secrétariat. Les Inspecteurs considèrent que les deux bureaux devraient être regroupés en une même entité relevant du Vice-Secrétaire général.

Absence de sélection efficace et de suivi de l'action des participants

L'ambition du Pacte étant de devenir la plus vaste initiative multipartite au niveau mondial, le processus d'admission n'a pas été suffisamment sélectif ni propice à une participation de qualité. Par ailleurs, faute d'objectifs précis, le nombre, le type et la représentation régionale des entreprises participantes et des réseaux locaux sont déséquilibrés, d'où la nécessité de remédier à un tel état de choses.

Une simple adhésion aux principes de l'initiative n'est pas un gage de «bonne conduite» ultérieure des participants. Le caractère facultatif de cette adhésion et la notion d'«apprentissage» sur laquelle est fondée l'initiative ne fournissent pas des garanties suffisantes quant à leur comportement. Les «règles d'intégrité» introduites ont conféré plus de crédibilité à l'initiative, mais le mécanisme de présentation de rapports et d'auto-évaluation que constituent les «communications sur le progrès» ne permet pas de suivre et de vérifier de façon adéquate et efficace l'application réelle des principes par les participants. Sans un traitement plus transparent des plaintes, l'initiative manque du «mordant» nécessaire, exigé par beaucoup.

Spécificité de la gestion, de la structure de financement et de la dotation en effectifs

Compte tenu des particularités de leur structure de gestion, de leur financement et de leur place au sein de l'Organisation (A/RES/62/211), le Pacte mondial et son Bureau ont été dotés d'un statut spécial pour fonctionner avec plus de souplesse qu'il n'est coutume en matière de modalités de financement et de recrutement. Du même coup, les dispositions réglementaires ont parfois été contournées. Par exemple, le personnel, les consultants et les stagiaires du Bureau du Pacte mondial ont été engagés et leur situation régularisée par la suite dans des conditions qui ne sont pas pleinement conformes aux procédures pertinentes de recrutement et de promotion. Cependant, face à une telle situation, des efforts ont récemment été déployés en vue d'une régularisation de la gestion du Bureau.

En l'absence d'une solide stratégie de financement, l'assise financière relativement étroite et déséquilibrée du Bureau est tributaire d'une douzaine de pays donateurs, principalement européens, et des contributions des entreprises, dont le volume a décuplé en cinq ans.

Rien n'est prévu concernant la communication d'informations budgétaires et financières complètes, transparentes et claires sur les recettes et les dépenses du Bureau au titre du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies (contributions publiques) et de la Fondation du Pacte mondial (contributions du secteur privé).

La Fondation du Pacte mondial a non seulement mobilisé mais également dépensé des fonds pour le compte du Bureau du Pacte mondial en contournant les règles et procédures des Nations Unies existantes, tout en appliquant les lois nationales du pays hôte.

Gouvernance onéreuse et d'une efficacité contestable

La nouvelle structure de gouvernance, adoptée en 2005 et composée de sept entités, chacune opérant dans un cadre «multicentrique» dépourvu de processus décisionnel centralisé et ayant une composition, des fonctions et des réunions distinctes, est à la fois pesante, onéreuse et inefficace. Les États Membres ne sont pas représentés au Conseil, ce qui est très inhabituel sinon inédit dans le cadre d'une organisation intergouvernementale telle que l'ONU.

La désignation des membres du Conseil est un processus allant du sommet à la base. Sa composition n'est guère ouverte: les petites et moyennes entreprises (PME) et des institutions clefs des Nations Unies ne sont pas représentées et, en l'absence du Secrétaire général, les réunions sont présidées par une personne extérieure à l'Organisation. Le Conseil ne se réunit pas aussi fréquemment qu'il faudrait chaque année pour fournir des orientations et assurer un suivi adéquat.

Du fait de la création de l'Équipe interinstitutions, l'influence stratégique des six principales institutions qui participaient activement aux travaux du Conseil consultatif (l'ancien Conseil) s'est amenuisée. Au lieu d'être un outil de coordination et de gouvernance, les réunions de l'Équipe interinstitutions sont devenues un simple lieu d'échange d'informations, en marge d'autres réunions.

La nouvelle structure a affaibli, plutôt que renforcé, le cadre de gouvernance de l'initiative, plaçant le Bureau du Pacte mondial au centre du processus décisionnel.

Nécessité d'une évaluation périodique impartiale et indépendante des résultats

Il n'y a pas de mécanisme officiel de présentation de rapports sur les résultats, permettant d'évaluer les travaux du Bureau du Pacte mondial. Le Rapport d'examen annuel est fondé sur les conclusions d'enquêtes auprès des entreprises participantes, ce qui revient à s'en remettre à une auto-évaluation. Les participants autres que les entreprises ne sont pas pris en compte. De ce fait, les examens annuels ne dressent pas un tableau indépendant, impartial et complet des succès et des échecs du Pacte mondial, non plus que des risques et des perspectives.

Recommandations

Le présent rapport contient **16 recommandations**, dont quatre (recommandations 1, 2, 5 et 8) s'adressent à l'Assemblée générale pour suite à donner, cinq au Secrétaire général et sept au Bureau du Pacte mondial.

Les recommandations portent sur les mesures suivantes: établir et exécuter un mandat clairement défini et cohérent, une stratégie à long terme et des fonctions correspondantes pour le Bureau du Pacte mondial (recommandations 1 et 2); regrouper le Bureau du Pacte mondial et le Bureau des Nations Unies pour les partenariats/Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (recommandation 3); remédier au déséquilibre inhérent à la participation actuelle et établir un véritable processus de sélection (recommandations 4 et 5); renforcer l'application des règles d'intégrité et la

responsabilisation dans la mise en œuvre des dix principes (recommandation 6); équilibrer et diversifier le financement provenant de sources tant publiques que privées (recommandation 7); améliorer la transparence des informations relatives au budget global, aux recettes et aux dépenses, ainsi qu'à l'effectif réel du Bureau (recommandation 8); renforcer l'efficacité et l'autonomie des réseaux locaux et la cohérence des travaux et améliorer la représentation géographique des centres régionaux agissant en tant qu'antennes consultatives et pôles de coordination (recommandations 9 et 10); privilégier les partenariats permettant de promouvoir l'application des dix principes et procéder à un examen périodique de ces partenariats en vue de diffuser les meilleures pratiques (recommandation 11); renforcer la structure de gouvernance du Pacte mondial en rétablissant le rôle consultatif de l'Équipe interinstitutions et conférer plus de transparence au processus de désignation des membres du Conseil en veillant à une large représentativité (recommandations 12, 13 et 14); et renforcer l'efficacité de l'initiative et le principe de responsabilité par des rapports annuels d'auto-évaluation de l'impact des activités du Bureau au regard des objectifs établis et de son mandat, et par une évaluation indépendante périodique (recommandations 15 et 16).

Les Inspecteurs constatent avec satisfaction que, dans ses observations du 20 septembre 2010 sur le projet de rapport, le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a fait savoir que «bon nombre des recommandations présentées par les Inspecteurs du Corps commun d'inspection correspondent à l'orientation que les hauts responsables du Pacte mondial et le Secrétaire général souhaitent imprimer à l'initiative».

Les Inspecteurs ont également été invités à actualiser l'évaluation des activités du Pacte mondial en tenant compte des faits nouveaux survenus à l'occasion du Sommet des dirigeants en juin 2010. Malheureusement, ces faits positifs sortaient du champ d'application de la présente étude et de la période considérée.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		iii
Abréviations		viii
I. Introduction.....	1–9	1
II. Rôle du Pacte mondial	10–36	3
A. L’initiative	10–12	3
B. Mandat, mission et fonctions du Bureau du Pacte mondial.....	13–25	5
C. Bureau des Nations Unies pour les partenariats	26–32	7
D. Promotion des valeurs de l’ONU et de pratiques commerciales responsables dans le système des Nations Unies	33–36	9
III. Fonctionnement du Pacte mondial	37–142	10
A. Participants	37–82	10
B. Bureau	83–97	21
C. Présence dans les pays: réseaux locaux du Pacte mondial	98–107	24
D. Présence dans les régions: centres d’appui	108–111	27
E. Partenariats	112–113	28
F. Gouvernance.....	114–129	29
G. Évaluation de l’initiative relative au Pacte mondial	130–135	32
H. Conclusion.....	136–142	33
 Annexe		
I. Vue d’ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/9.....		35

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BCAH	Bureau de coordination des affaires humanitaires
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
FNUPI	Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PAM	Programme alimentaire mondial
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RSE	Responsabilité sociale de l'entreprise
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
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2009, le Corps commun d'inspection (CCI) a réalisé une évaluation du rôle et du fonctionnement du Pacte mondial dans le cadre des partenariats de l'ONU avec les entreprises, de mai 2009 à avril 2010.

2. Vu que, ces dernières années, l'ONU s'est de plus en plus engagée dans des partenariats avec les entreprises, le CCI a examiné cette question à deux reprises¹. Dans son second examen, il a constaté que l'objet et le rôle de l'initiative relative au Pacte mondial suscitaient des malentendus dans le système des Nations Unies, tandis que certaines organisations non gouvernementales (ONG) regroupées au sein d'une «alliance pour une ONU sans entreprise» (Alliance for a Corporate-Free United Nations) accusaient l'ONU d'autoriser quelques-unes des entreprises les plus puissantes et les plus riches à brandir son drapeau bleu sans exiger d'elles une action en conséquence (ce que l'on appelle le «bluewashing» ou passage au bleu)². D'autres parties prenantes ont estimé que l'initiative était un succès, un important jalon dans l'évolution des relations entre l'ONU et le secteur privé et un appel lancé aux dirigeants de grandes sociétés du monde entier pour qu'ils adoptent et fassent respecter, dans leurs propre sphère d'influence, un ensemble de principes universellement acceptés dans les domaines des droits de l'homme, du travail, de l'environnement et de la lutte contre la corruption.

3. Ces divergences de vues peuvent s'expliquer par le fait que l'initiative a été conçue comme un outil d'apprentissage plutôt que comme un instrument réglementaire. De fait, le Pacte mondial n'a pas pour objet de discipliner les entreprises, de jauger leur comportement et leurs agissements, ni d'imposer ses principes. Paradoxalement, il ne peut donc garantir que les entreprises associées à l'image et à la réputation de l'ONU respectent effectivement les principes fondamentaux de l'Organisation.

4. Le présent rapport examine le rôle du Pacte mondial et la mesure dans laquelle il a réussi à rassembler de multiples parties prenantes pour promouvoir les dix principes convenus de l'entreprise citoyenne. Il porte également sur la question sensible de l'utilisation du logo de l'ONU par des entreprises qui peuvent tirer parti de leur association avec l'Organisation sans avoir à prouver qu'elles se conforment à ses valeurs fondamentales et à ses principes. Le rapport recense les meilleures pratiques, les enseignements à retenir et les défis qui restent à relever et formule des recommandations en vue d'une gestion efficace, transparente et responsable de ce type de partenariat avec les entreprises.

5. Cette étude a conduit les Inspecteurs à passer en revue les activités du Bureau du Pacte mondial à New York, de quelque 90 réseaux établis à l'échelle mondiale et de cinq centres régionaux. Ils ont aussi examiné le mécanisme financier de la Fondation du Pacte mondial et les activités du Bureau des Nations Unies pour les partenariats.

6. Conformément aux normes, aux directives et aux procédures internes du CCI, la méthode suivie pour établir le présent rapport comprenait un examen théorique préliminaire, des entretiens avec plus d'une cinquantaine de responsables de l'ONU et de participants à l'initiative, des questionnaires/enquêtes et une analyse approfondie des résultats. Une enquête électronique en trois langues effectuée auprès de 90 réseaux locaux du Pacte mondial a suscité un taux de réponse de 43 %. Les deux autres enquêtes prévues,

¹ Voir JIU/REP/99/6 et A/54/700 sur les relations entre le secteur privé et le système des Nations Unies et JIU/NOTE/2009/1 sur le mécénat d'entreprise dans le système des Nations Unies.

² Ibid., par. 34 à 35.

qui devaient être effectuées auprès des entreprises participantes et des autres participants, n'ont pas pu avoir lieu, le Bureau du Pacte mondial ayant refusé de communiquer les coordonnées des intéressés en invoquant les règles de confidentialité et la «lassitude» suscitée par les enquêtes auprès des clients. Au lieu de cela, le Bureau a fait part des résultats d'une enquête qu'il avait lui-même récemment réalisée auprès des entreprises participantes. Les Inspecteurs n'ont donc pas été en mesure de solliciter les avis indépendants des participants sur l'activité du Bureau du Pacte mondial et le degré de réussite de l'initiative.

7. Le projet de rapport a été soumis aux organisations participantes et aux autres personnes interrogées pour qu'elles formulent des observations, et celles-ci ont été prises en compte selon qu'il convenait dans l'élaboration du rapport. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le rapport a été mis au point en concertation avec les autres Inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

8. Pour faciliter le traitement du rapport, l'application de ses recommandations et le suivi de celles-ci, l'annexe I contient un tableau qui indique si le rapport est présenté pour suite à donner ou pour information. Le tableau précise si les recommandations appellent une décision de l'organe délibérant ou directeur de l'organisation ou si le chef du secrétariat de l'organisme peut leur donner suite.

9. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont prêté leur concours à la rédaction du présent rapport, en particulier ceux qui ont participé aux entretiens et à l'enquête et ont gracieusement partagé leur savoir et leurs compétences.

II. Rôle du Pacte mondial

A. L'initiative

10. L'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, a lancé l'initiative du Pacte mondial lors du Forum économique mondial de Davos le 31 janvier 1999, en déclarant ce qui suit:

«Cette année, je vous demande de m'aider à renforcer encore nos relations. Je suggère que vous, les dirigeants de grandes sociétés réunis à Davos et nous, les Nations Unies, concluons un "contrat mondial" fondé sur des valeurs et des principes communs qui donneront un visage humain au marché mondial. [...] Plus précisément, je vous demande [...] d'embrasser, de promouvoir et de faire respecter une série de valeurs fondamentales touchant les droits de l'homme, les conditions de travail et l'environnement.

Pourquoi ces trois domaines? [...] parce qu'il s'agit de secteurs dans lesquels vous-mêmes [...] pouvez avoir une réelle influence, [...] parce que ce sont des sphères dans lesquelles les valeurs universelles ont déjà été définies par des instruments internationaux [...] et parce je crains qu'en n'intervenant pas dans ces domaines, nous ne mettions en péril le marché mondial ouvert, et en particulier les structures du commerce international.

Et pour atteindre cet objectif, deux voies s'offrent à nous. Premièrement, il est possible d'agir par le biais des politiques gouvernementales. Vous pouvez encourager les États à nous donner, nous les institutions multilatérales dont ils sont membres, les ressources et les mandats dont nous avons besoin pour accomplir notre mission. [...] Deuxièmement, vous pouvez promouvoir les valeurs universelles en agissant dans votre propre domaine d'activité. En tant qu'investisseurs, employeurs et producteurs importants dans des [...] pays du monde, vous disposez d'un pouvoir qui vous ouvre d'immenses perspectives tout en vous conférant d'immenses responsabilités. [...]

Les organismes des Nations Unies [...] sont là pour aider les sociétés qui en ont besoin à faire de ces valeurs et de ces principes une partie intégrante de leur mission et de leurs pratiques. Ils sont également prêts à faciliter le dialogue entre les milieux d'affaires et d'autres groupes sociaux en vue d'aider à répondre, à long terme, aux réelles préoccupations de ces groupes. [...] Peut-être est-il plus important encore de souligner ce que nous pouvons faire sur le plan politique pour contribuer à la création d'un environnement favorable au commerce et à l'ouverture des marchés.³».

11. C'est ainsi qu'est né le Pacte mondial et que neuf principes (le dixième, concernant la lutte contre la corruption, a été ajouté en 2004) ont été adoptés dans quatre domaines d'activité – droits de l'homme, normes du travail, environnement et lutte contre la corruption – découlant de quatre instruments majeurs des Nations Unies⁴. Ces domaines d'intervention/principes recouvrent un certain nombre de valeurs universelles définies dans

³ Communiqué de presse SG/SM/6881 du 1^{er} février 1999.

⁴ La Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et la Convention des Nations Unies contre la corruption.

le Préambule et l'Article premier de la Charte des Nations Unies. Il est à regretter qu'ils ne comprennent pas la contribution à la paix et au développement.

Les dix principes du Pacte mondial

Droits de l'homme

Principe 1. Les entreprises devraient promouvoir et respecter les droits de l'homme reconnus sur le plan international.

Principe 2. Les entreprises ne doivent pas se faire complices de violations des droits de l'homme.

Droit du travail

Principe 3. Les entreprises devraient respecter l'exercice de la liberté d'association et reconnaître le droit à la négociation collective.

Principe 4. Les entreprises devraient soutenir l'élimination de toutes les formes de travail forcé et obligatoire.

Principe 5. Les entreprises devraient soutenir l'abolition effective du travail des enfants.

Principe 6. Les entreprises devraient soutenir l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et d'exercice d'une profession.

Environnement

Principe 7. Les entreprises sont invitées à appliquer le principe de précaution face aux problèmes touchant l'environnement.

Principe 8. Les entreprises devraient prendre des initiatives en faveur de pratiques environnementales plus responsables.

Principe 9. Les entreprises devraient encourager la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.

Lutte contre la corruption

Principe 10. Les entreprises devraient agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin.

12. Le Pacte mondial est devenu opérationnel en 2000. Il a été intégré dans le Cabinet du Secrétaire général et a rapidement été doté d'un bureau dûment constitué, d'un effectif modeste mais en pleine expansion, de ses propres locaux, d'un financement, de fonctions spécifiques et d'un ambitieux mandat. Au fil des ans, il a sensiblement élargi son audience et ses activités de communication à l'adresse du secteur privé.

B. Mandat, mission et fonctions du Bureau du Pacte mondial

Nécessité d'un mandat clair

13. Depuis 2000, l'Assemblée générale a adopté six résolutions au titre du point de l'ordre du jour intitulé «Vers des partenariats mondiaux»⁵. Tout en reconnaissant la valeur du Pacte mondial, ces résolutions s'abstiennent de lui attribuer un mandat clairement défini ou de lui laisser «carte blanche».

14. Dans les premières résolutions, l'Assemblée a reconnu l'importance du Pacte mondial en tant qu'initiative faisant intervenir des partenaires multiples en vue de l'adoption de bonnes pratiques en matière de responsabilité d'entreprise⁶, a pris note des initiatives des Nations Unies ayant trait aux partenariats tels que le Pacte mondial⁷ et a engagé le Bureau du Pacte mondial à promouvoir la mise en commun de l'information relative aux pratiques exemplaires et aux initiatives bénéfiques⁸.

15. En 2007, à la suite d'un audit réalisé par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) recommandant au Secrétaire général de solliciter un mandat en bonne et due forme de l'Assemblée générale pour légitimer pleinement le rôle du Bureau du Pacte mondial et servir de base à l'évaluation de ses résultats⁹, l'Assemblée générale a également constaté que le Pacte mondial était un «partenariat public-privé novateur permettant de promouvoir les valeurs [des Nations Unies] et les pratiques commerciales responsables» et a reconnu la spécificité de la configuration du Bureau, en l'encourageant «à poursuivre ses efforts, en particulier en continuant de faire connaître les enseignements tirés et les expériences positives enregistrées grâce aux partenariats»¹⁰. Le Bureau du Pacte mondial a vu dans cette résolution un renouvellement et un élargissement de son mandat¹¹. La résolution la plus récente¹² adoptée en 2009 va dans le même sens. Les Inspecteurs considèrent que le rôle du Bureau du Pacte mondial devrait être plus clairement précisé.

16. À la différence d'autres bureaux de l'ONU, les fonctions du Bureau du Pacte mondial n'ont pas fait l'objet d'une circulaire spécifique publiée par le Secrétaire général. En l'absence de document officiel de ce type, le Bureau définit le Pacte mondial comme étant à la fois: une plate-forme pour la politique générale et un cadre de référence concret pour les entreprises qui attachent de l'importance au développement durable et à des pratiques commerciales responsables; une initiative lancée au niveau des dirigeants en vue d'aligner les activités et stratégies commerciales au niveau mondial sur dix principes universellement acceptés; et une initiative facultative qui s'en remet à la responsabilisation publique, à la transparence et à l'ouverture pour compléter la réglementation et ménager un espace à l'innovation¹³. Lors de la mise en route de la deuxième phase du Pacte mondial en 2005, le Bureau a réaffirmé sa mission et ses objectifs, à savoir faire du Pacte l'initiative volontaire la plus ouverte au niveau mondial pour promouvoir l'idée de l'entreprise responsable et citoyenne, en veillant à ce que les milieux d'affaires, en partenariat avec

⁵ A/RES/55/215 du 21 décembre 2000, A/RES/56/76 du 11 décembre 2001, A/RES/58/129 du 19 décembre 2003, A/RES/60/215 du 22 décembre 2005, A/RES/62/211 du 19 décembre 2007 et A/RES/64/223 du 19 décembre 2009.

⁶ A/RES/56/76 (2001).

⁷ A/RES/58/129 (2003).

⁸ A/RES/60/215 (2005).

⁹ Audit du BSCI n° AH2006/520/01-Performance Audit of the Global Compact Initiative.

¹⁰ A/RES/62/211 (2007).

¹¹ Global Compact Annual Review 2008, p. 8.

¹² A/RES/64/223.

¹³ Brochure sur le Pacte mondial disponible à l'adresse www.unglobalcompact.org (en anglais seulement).

d'autres acteurs de la société, assument leur rôle essentiel dans la concrétisation de la vision d'une économie mondiale plus durable et équitable prônée par l'ONU, en intégrant le Pacte et ses principes dans les opérations et activités commerciales menées dans le monde entier et en encourageant et facilitant le dialogue et les partenariats entre des acteurs clés à l'appui des dix principes et d'objectifs plus vastes de l'ONU, tels que les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)¹⁴.

17. Ainsi qu'il ressort d'un examen de toutes les résolutions de l'Assemblée générale sur les partenariats mondiaux, il n'y est nullement question de l'objectif que le Bureau du Pacte mondial s'est lui-même fixé, à savoir encourager et faciliter le dialogue et les partenariats entre des acteurs clés à l'appui des dix principes et d'objectifs plus vastes de l'ONU, *tels que les OMD*, ni de l'énoncé de sa mission consistant à être *l'initiative volontaire la plus ouverte au niveau mondial pour promouvoir l'idée d'une entreprise responsable et citoyenne*. Ces objectifs vont au-delà des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. S'il est vrai que les activités du Bureau du Pacte mondial sont financées par les contributions volontaires (d'un groupe restreint) de pays donateurs et d'entreprises participantes, les Inspecteurs sont d'avis que les États Membres devraient déterminer le rôle du Bureau et que le Secrétaire général devrait en délimiter les fonctions suivant les orientations stratégiques fournies par les États Membres. Il convient en effet d'éviter une situation dans laquelle un groupe ou des acteurs extérieurs pourraient détourner l'attention des objectifs stratégiques convenus par l'Organisation afin de défendre des intérêts qui risquent de nuire à la réputation de l'ONU.

18. L'application de la recommandation ci-après contribuerait à accroître l'efficacité et la responsabilisation du Pacte mondial.

Recommandation 1

L'Assemblée générale devrait à sa soixante-sixième session fixer un mandat clair pour le Bureau du Pacte mondial et demander au Secrétaire général de publier dans un délai d'un an une circulaire décrivant ses fonctions conformément au mandat qui lui a été confié.

19. Le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a fait savoir que «tant le Secrétaire général que le Bureau du Pacte mondial accueilleraient avec intérêt une telle démarche».

Nécessité d'un cadre stratégique à long terme axé sur les résultats

20. Le budget-programme de l'ONU pour l'exercice biennal 2010-2011¹⁵ ne définit pas les priorités stratégiques, les activités et les indicateurs de résultats du Bureau du Pacte mondial, vu que ces activités bénéficient d'un financement extrabudgétaire. Par conséquent, il donne seulement une estimation des dépenses du Fonds d'affectation spéciale pertinent.

21. Le Bureau du Pacte mondial a, pour sa part, pris l'initiative d'établir des plans d'activités annuels depuis 2005. Il a également présenté un aperçu d'une proposition budgétaire pour 2006 et une proposition de financement pour 2008-2010.

22. En 2008, le Conseil du Pacte mondial (voir le paragraphe 110 ci-dessous) avait examiné un projet d'«orientation stratégique du Pacte mondial des Nations Unies, 2008-2009», qualifié de descriptif historique de l'initiative plutôt que de véritable document

¹⁴ Voir The Global Compact's next phase, 6 septembre 2005.

¹⁵ A/64/6, Titre 1, chap. 1: Politique, direction et coordination d'ensemble, p. 5.

stratégique. Les membres du Conseil sont convenus qu'il fallait mettre en place un processus permettant d'identifier et d'examiner les priorités et les objectifs correspondants. Ils ont aussi constaté que la stratégie consistant à «laisser s'épanouir une myriade de fleurs» risquait de se traduire par un éparpillement de l'initiative¹⁶ et ont décidé qu'un nouveau projet devrait être élaboré et diffusé.

23. On ignore si ce document n'a jamais été mis au point ou remplacé par la proposition de financement susmentionnée pour 2008-2010. Même si le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a affirmé que cette proposition de financement constituait une stratégie à long terme, les Inspecteurs estiment qu'un document de stratégie, une proposition de financement ou un plan sur deux à trois ans ne saurait fournir la vision stratégique à long terme requise par le Bureau du Pacte mondial. Un tel document pourrait au mieux être considéré comme une stratégie à moyen terme, encore qu'il place le financement avant la stratégie, ce qui est contraire à la pratique courante au sein du système des Nations Unies. L'opération consistant à fixer des objectifs à court et à moyen terme devrait s'inspirer du mandat et des buts à long terme approuvés par les États Membres et énoncés dans un document stratégique à long terme établi dans le cadre d'un processus décisionnel transparent et de caractère consultatif. Or un tel cadre, qui est essentiel pour conférer une orientation stratégique à l'initiative du Pacte mondial, fait malheureusement défaut.

24. Vu la multitude d'activités réalisées, d'initiatives lancées et d'outils et documents publiés ces dernières années par le Bureau du Pacte mondial, les Inspecteurs estiment qu'une stratégie à long terme est absolument nécessaire pour recentrer le Pacte sur un nombre restreint d'objectifs ou d'activités ciblées de façon à produire un impact plus important.

25. L'application de la recommandation ci-après contribuerait à améliorer l'efficacité et l'action du Pacte mondial.

Recommandation 2

L'Assemblée générale devrait demander au Bureau du Pacte mondial d'établir et de présenter sans retard un cadre stratégique à long terme pour qu'elle l'examine. Un tel cadre devrait décrire les objectifs à long, moyen et court terme du Bureau, conformément au mandat qui lui a été confié.

C. Bureau des Nations Unies pour les partenariats

Chevauchement d'activités ou complémentarité

26. Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats a été créé en 2006, conformément à la résolution A/RES/60/1 de l'Assemblée générale, pour renforcer la cohérence de l'action des organismes des Nations Unies dans le cadre de la mise en place de relations opérationnelles avec les partenaires de l'ONU dans le monde entier¹⁷ et pour fournir un appui au Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD)¹⁸. Il gère également le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI), créé en 1998 par le

¹⁶ Final Report, Meeting of the Global Compact Board, New York, mai 2008.

¹⁷ ST/SGB/2009/14.

¹⁸ Le FNUD, que le Secrétaire général a institué en juillet 2005, a pour vocation de soutenir les processus de démocratisation par un dispositif de subventionnement compétitif en faveur des organisations de la société civile qui s'attachent à promouvoir les valeurs démocratiques.

Secrétaire général, qui a pour mission d'assurer l'interface entre l'ONU et la Fondation pour les Nations Unies¹⁹.

27. Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats est rattaché au Département de la gestion; son Directeur exécutif relève du Secrétaire général, tandis que le Secrétaire général adjoint supervise les affaires courantes du Bureau. Il donne des conseils techniques à des partenaires potentiels du secteur privé et de la société civile sur les possibilités de partenariat dans le système des Nations Unies. Il fournit des services consultatifs aux organismes et programmes des Nations Unies concernant la création de partenariats, les activités de sensibilisation et les stratégies de mobilisation de ressources et sert de point d'accès aux signataires du Pacte mondial pour associer les organismes des Nations Unies à la recherche et à l'exploitation des possibilités de partenariat avec des acteurs non étatiques.

28. À première vue, il semblerait que l'objectif du Bureau du Pacte mondial consistant à encourager et faciliter le dialogue et les partenariats entre les principales parties prenantes à l'appui des grands objectifs des Nations Unies fait double emploi dans une certaine mesure avec le rôle du Bureau des Nations Unies pour les partenariats. Cependant, un examen plus approfondi révèle que les deux bureaux se consacrent à des types distincts de partenariats: le Bureau du Pacte mondial met l'accent sur la dimension «normative» et la sensibilisation aux OMD (programme pour la protection du climat *Caring for climate*, Mandat des chefs d'entreprise relatif à l'eau, Principes d'investissement responsable, Principes pour une éducation au management responsable, etc.), tandis que le Bureau des Nations Unies pour les partenariats se concentre sur l'aspect opérationnel de l'aide à la mise en place de partenariats et du financement de projets concrets liés aux OMD, rôle qui complète les tâches du Bureau du Pacte mondial en matière de normes.

29. Le Bureau du Pacte mondial est également chargé d'actualiser les directives de l'ONU relatives aux partenariats grâce aux contributions de toutes les entités compétentes des Nations Unies. Il organise également, en coordination avec le Bureau des Nations Unies pour les partenariats/FNUPI, les réunions annuelles des agents de liaison des Nations Unies avec le secteur privé et élabore le rapport annuel du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur le thème «Vers des partenariats mondiaux». En outre, il met au point des outils de responsabilisation pour les partenariats, offre des possibilités de formation par l'intermédiaire de l'École des cadres des Nations Unies et d'autres entités compétentes, organise le partage des informations et des stages de formation et gère un site Web à l'échelle du système pour les partenariats (auparavant géré par le FNUPI).

30. De l'avis des Inspecteurs, les activités ci-dessus relèvent davantage du mandat du Bureau des Nations Unies pour les partenariats/FNUPI que de celui du Bureau du Pacte mondial. À cet égard, les Inspecteurs rappellent que, dans son rapport de 2002 intitulé «Renforcer l'ONU: Un programme pour aller plus loin dans le changement»²⁰, l'ancien Secrétaire général, M. Kofi Annan, a proposé dans la décision 20 la création d'un bureau pour les partenariats qui regrouperait le Bureau du Pacte mondial et le FNUPI sous la même égide, avec un financement distinct. Tout en reconnaissant combien il est important de disposer, au sein de l'Organisation, d'un seul interlocuteur avec le secteur privé, le Secrétaire général envisageait des rôles distincts pour les deux unités administratives, le Bureau du Pacte mondial ayant pour tâche de promouvoir les dix principes, tandis que le Fonds serait chargé de fournir et de mobiliser les ressources nécessaires aux partenariats et

¹⁹ Cette fondation est une entité philanthropique publique créée en 1998 par Ted Turner dans le but d'organiser la répartition de son don de 1 milliard de dollars, en l'espace de dix ans, entre des programmes liés aux causes que défend l'ONU. Cet accord a été reconduit en 2008, pour une période allant jusqu'à 2017, dans le but de mobiliser une somme supplémentaire de 1 milliard de dollars.

²⁰ A/57/387 du 9 septembre 2002, p. 27 et 28.

aux organisations philanthropiques. Le bureau envisagé a certes été créé quelques années plus tard, mais il ne regroupe pas le Bureau du Pacte mondial et le Fonds sous une seule égide et n'a pas été désigné comme unique interlocuteur du secteur privé au sein de l'Organisation. Le Bureau des Nations Unies pour les partenariats/FNUPI a – semble-t-il – étoffé la proposition consistant à regrouper les deux bureaux et la question a été soumise au Secrétaire général actuel pour examen. Aucune décision n'a encore été prise.

31. Les Inspecteurs considèrent que la proposition de l'ancien Secrétaire général présente de l'intérêt et recommandent qu'elle soit à nouveau étudiée. L'application de la recommandation ci-après améliorerait les synergies et renforcerait la coordination et la coopération entre les organismes des Nations Unies dans le domaine des partenariats avec le secteur privé.

Recommandation 3

Le Secrétaire général devrait, ainsi qu'il a été proposé antérieurement, regrouper le Bureau du Pacte mondial et le Bureau des Nations Unies pour les partenariats sous une seule égide, en mettant à profit leurs complémentarités et leurs rôles distincts, et délimiter clairement leurs responsabilités, compétences, outils de suivi et obligations de présentation de rapports respectives, de façon que le Bureau du Pacte mondial puisse centrer son attention sur la mise en œuvre des dix principes par les entreprises et le Bureau des Nations Unies pour les partenariats sur la mise en place de partenariats ONU-secteur privé et les capacités correspondantes.

32. Le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a indiqué que «cette recommandation aiderait à consolider le partenariat en pleine évolution entre l'ONU et le secteur privé», tout en faisant observer que diverses questions auraient à être prises en considération si les entités étaient regroupées, y compris la nécessité de doter la nouvelle entité de l'effectif nécessaire avec (peut-être) un Secrétaire général adjoint, et de mobiliser un financement au-delà des cycles budgétaires annuels des fonds d'affectation spéciale et de la planification budgétaire biennale. Cette déclaration a ensuite été contredite par l'observation supplémentaire selon laquelle «la nouvelle entité pourrait susciter des économies d'échelle en faisant appel à des acteurs non étatiques, dans une perspective programmatique et budgétaire», qui est également au cœur de la recommandation du CCI.

D. Promotion des valeurs de l'ONU et de pratiques commerciales responsables dans le système des Nations Unies

33. L'idée de passer «des paroles aux actes» et de promouvoir des pratiques commerciales responsables dans le système des Nations Unies figure à l'ordre du jour du Bureau du Pacte mondial depuis 2004, soit trois ans avant l'adoption de la résolution 62/24 dans laquelle l'Assemblée générale a soulevé la question.

34. Dans son rapport de 2007 intitulé «Renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et tous les partenaires concernés, en particulier le secteur privé», le Secrétaire général a fait remarquer que le «Bureau a par ailleurs œuvré à la prise en compte des dix principes du Pacte dans les activités de l'Organisation», et il a rappelé que des avancées avaient été réalisées, qu'il s'agisse de la rénovation des bâtiments du Siège de l'Organisation de manière à permettre une réduction massive de la consommation d'énergie ou de l'adhésion de la Caisse des pensions aux Principes d'investissement responsable. Le rapport reconnaissait qu'il fallait poursuivre dans ce sens et faire en sorte que ces principes continuent d'être appliqués au sein de l'Organisation.

35. Dans son Examen annuel pour 2008, le Bureau du Pacte mondial a signalé que les dix principes avaient été intégrés dans les fonctions d'achat. Cependant, les responsables des achats de l'Organisation ont fait savoir aux Inspecteurs que, même s'ils font connaître et soutiennent les dix principes, ceux-ci ne sont pas appliqués dans la passation de marchés, étant donné que les règles et directives en vigueur se réfèrent uniquement au meilleur rapport qualité-prix, à l'équité, à la transparence et à la concurrence internationale. Ils ont néanmoins confirmé qu'une nouvelle tendance à l'adoption d'une politique d'achat responsable se dessinait, combinant des impératifs économiques (meilleur rapport qualité-prix) avec des éléments liés à l'environnement et à la responsabilité sociale de l'entreprise, mais qu'elle n'avait pas été concrétisée en attendant une décision de l'Assemblée générale. Les Inspecteurs considèrent que ces efforts devraient être poursuivis, notamment dans le domaine des achats, et que le Bureau du Pacte mondial devrait continuer à rendre compte dans son examen annuel des mesures concrètes prises pour promouvoir et appliquer les principes du Pacte mondial dans l'ensemble de l'Organisation.

36. La Division des achats a en outre précisé que l'adhésion aux dix principes faisait partie du processus d'enregistrement de toute entreprise s'inscrivant par l'intermédiaire du Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations Unies. Cependant, il est à noter que, suivant le conseil de la Division des questions juridiques générales, la Division des achats a adopté la position selon laquelle le Pacte mondial devrait être considéré comme un outil pédagogique et une source d'inspiration, plutôt qu'un concept à mettre en pratique, vu que le Secrétariat ne dispose ni du mécanisme voulu ni des ressources permettant de s'assurer que les fournisseurs s'y conforment.

III. Fonctionnement du Pacte mondial

A. Participants

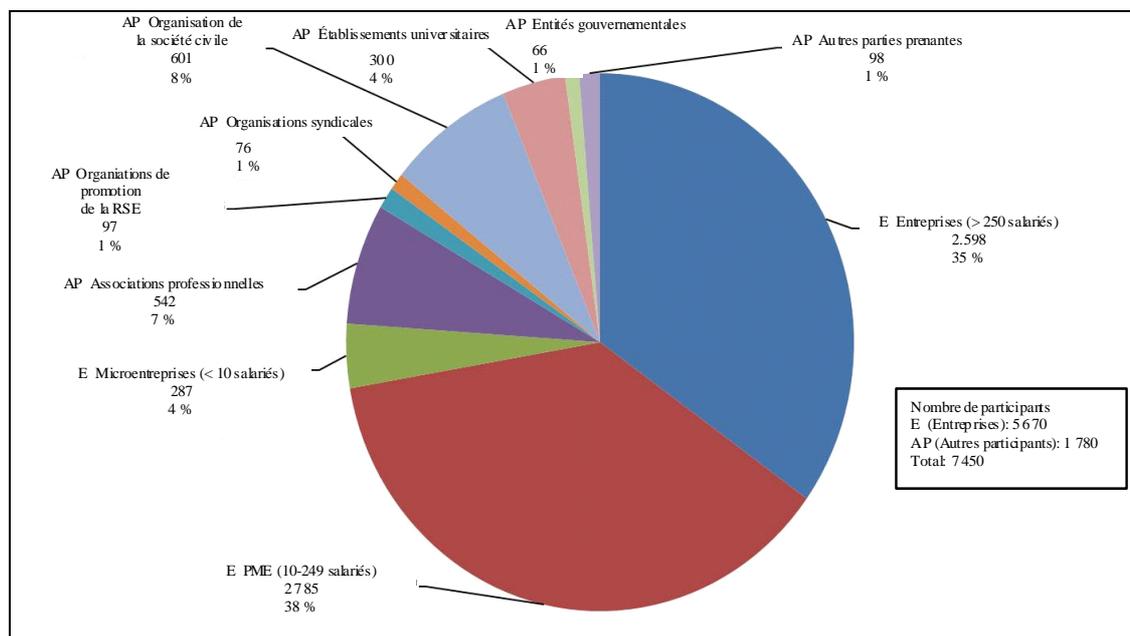
37. D'après le Bureau du Pacte mondial, cette initiative, la plus vaste qui soit axée sur l'idée de l'entreprise citoyenne à l'échelle de la planète, compte des participants dans plus de 135 pays²¹. En 2009, 7 450 participants étaient enregistrés dans la base de données, dont 5 670 entreprises et 1 780 participants autres que des entreprises. Ces chiffres, qui peuvent sembler insignifiants si on les compare au nombre d'entreprises dans le monde²², s'avèrent substantiels au regard de la participation à des initiatives analogues telles que le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable et l'Initiative mondiale sur les rapports de performance.

38. Concernant la taille des entreprises, les participants actuels se répartissent dans des proportions quasiment égales entre grandes sociétés (35 %) et petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés (37 %), tandis que les microentreprises ayant moins de 10 salariés comptent pour 4 % seulement des participants.

²¹ Global Compact Annual Review 2008, p. 8.

²² D'après le Rapport sur l'investissement dans le monde de 2009, on comptait 82 000 sociétés transnationales comptant elles-mêmes 810 000 filiales étrangères en 2008 (voir UNCTAD/PRESS/PR/2009/51 du 17 septembre 2009).

Figure 1
Participants par type



Source: Site de partage des connaissances des réseaux locaux du Pacte mondial.

39. Parmi les grandes sociétés, 100 font partie des 500 premières entreprises selon le classement du *Financial Times*²³ et 60 figurent sur la liste de la CNUCED qui recense les 100 plus grandes sociétés transnationales non financières du monde. La mobilisation de ces entreprises est cruciale, compte tenu de leur taille, de leurs ressources, du nombre de leurs salariés, de leur capitalisation boursière et de leur chiffre d'affaires. Pour le Bureau du Pacte mondial, s'assurer de leur engagement et de la mise en œuvre des dix principes par l'intermédiaire de leurs filiales et de leurs chaînes d'approvisionnement est d'une importance stratégique.

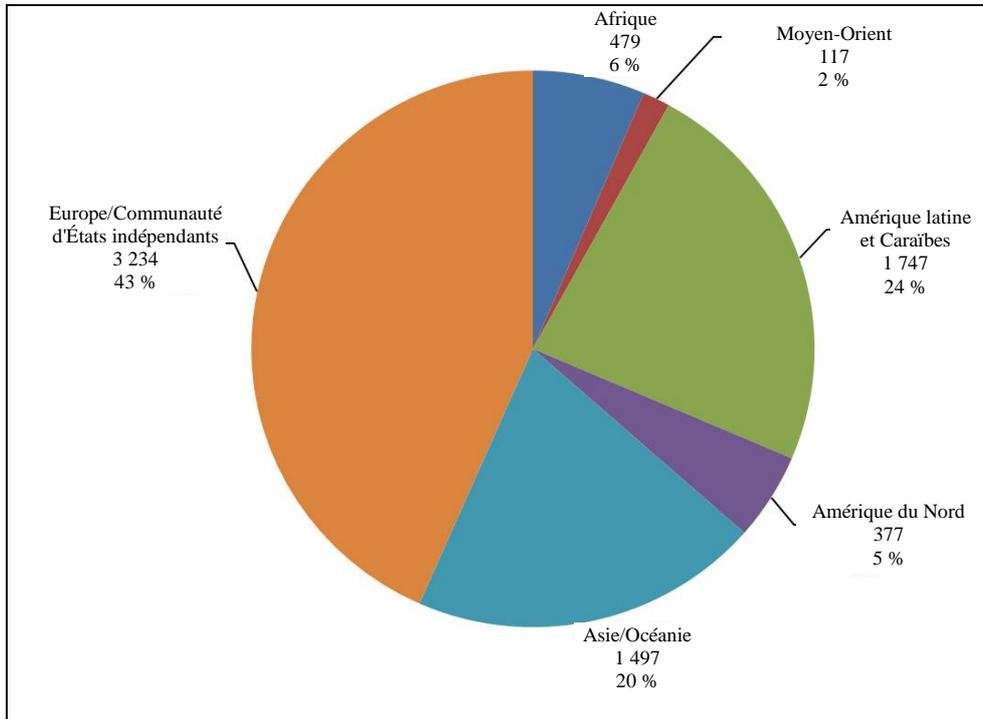
40. Concernant les acteurs autres que les entreprises, les organisations de la société civile représentent 8 % des participants, les organisations professionnelles 7 % et les institutions universitaires 4 %. En revanche, les organisations syndicales ne comptent que pour 1 %. Parmi les organisations de la société civile, rares sont celles qui ont une réputation internationale et un champ d'activité mondial.

41. Par région, c'est l'Europe qui compte le plus de participants (43 %) et le Moyen-Orient qui en compte le moins (2 %). La participation des entreprises nord-américaines est faible (5 %), apparemment pour des raisons liées à la crainte de litiges, aux droits de la main-d'œuvre et au risque de nuire à la réputation de l'ONU²⁴.

²³ Global Compact Annual Review 2007.

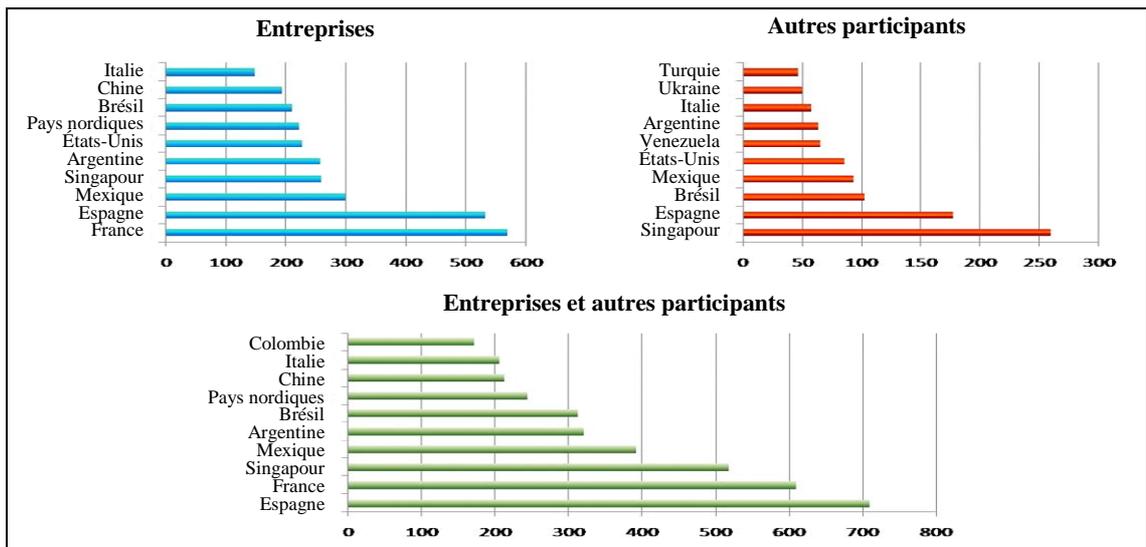
²⁴ Assessing the Global Compact's Impact, McKinsey & Company, 11 mai 2004, p. 11.

Figure 2
Participants par zone géographique



42. La moitié environ des dix plus grands participants viennent de pays en développement ou de pays émergents tels que l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Colombie, le Mexique et Singapour. La participation varie beaucoup suivant les pays: au niveau mondial, ce sont l'Espagne et la France qui comptent le plus d'entreprises participantes (près de 10 %).

Figure 3
Liste des dix pays comptant le plus de participants (entreprises et autres participants)



Source: Site de partage des connaissances des réseaux locaux du Pacte mondial.

Quantité contre qualité

43. Durant la phase de «démarrage», le Bureau du Pacte mondial s'est attaché à juste titre à élargir et à diversifier l'assortiment des participants. De ce fait, le nombre de signataires, notamment de participants autres que les entreprises, n'a cessé de progresser, tout particulièrement au cours des trois dernières années.

44. Actuellement, la question n'est plus de savoir combien de nouveaux acteurs adhèrent au Pacte, mais qui en fait partie ou pas, et pourquoi. Il s'agit de déterminer ce qui est le plus important – autrement dit l'expansion rapide du nombre de signataires, ou un fort engagement de leur part et l'impact produit – et comment obtenir le résultat escompté. Il s'agit aussi de fixer une limite acceptable et viable au nombre de participants de façon à permettre un dialogue efficace et un contrôle social.

45. Le Bureau du Pacte mondial a pris en compte certaines de ces questions dans sa proposition de financement pour 2008-2010. Celle-ci définit deux groupes d'entreprises participantes: un petit groupe d'«entreprises en pointe» qui ont adhéré aux principes de l'initiative parce qu'elles considèrent celle-ci comme une occasion stratégique; et un grand groupe de «débutants». D'après ce document, le problème consiste à faire en sorte que les entreprises en pointe restent motivées et engagées, tout en veillant à ce que le Pacte mondial offre une possibilité d'admission aux «débutants». La proposition comporte cinq objectifs immédiats, dont trois concernent les moyens de gérer l'expansion de l'initiative et la qualité de l'engagement des participants, et fixe des indicateurs permettant d'en mesurer la mise en œuvre, comme indiqué dans le tableau ci-dessous:

Tableau 1

Proposition de financement du Bureau du Pacte mondial pour 2008-2010 – Objectifs et indicateurs

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur de réussite</i>
Gérer la croissance et la portée de l'initiative	Croissance annuelle de 5 % du nombre des entreprises participantes et des réseaux locaux
Renforcer la responsabilité à l'égard du public et la transparence des participants	Pourcentage de communications sur les progrès réalisés ²⁵ porté à 70 % des participants d'ici à 2010 Mobilisation de 20 % des réseaux locaux dans le processus de contrôle social ²⁶
Approfondir l'engagement des participants sur le terrain	Nombre accru de signataires dans le cadre d'initiatives sur différents sujets Renforcement des échanges de données sur les meilleures pratiques Participation croissante à des groupes de travail thématiques

²⁵ Mécanisme d'évaluation et de présentation de rapports utilisé par les participants au Pacte mondial.

²⁶ Dans le cadre du Pacte mondial, on entend par contrôle social le processus consistant à prévoir une rétroaction à l'intention des participants au sujet de la communication sur les progrès réalisés, en permettant aux médias, à la société civile et au grand public d'examiner, de contester ou de valider les informations données par les entreprises au sujet des progrès accomplis dans l'application des dix principes.

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur de réussite</i>
	Augmentation du nombre de projets de partenariat public-privé alignés sur les dix principes
	Amélioration des auto-évaluations des participants

46. Aussi valables que soient les objectifs et indicateurs proposés, il n'en reste pas moins que l'orientation stratégique du Bureau du Pacte mondial ne prend pas pleinement en compte la question fondamentale de la gestion de la qualité et de l'impact général escompté. En outre, aucun groupe n'est expressément désigné pour remédier aux déséquilibres actuels inhérents à la composition du Pacte.

47. À cet égard, dans 85 % des réponses au questionnaire du CCI, il a été jugé souhaitable que le nombre des participants continue à croître, tandis que 76 % des réponses préconisaient également des engagements plus qualitatifs.

48. Le Conseil du Pacte mondial a examiné la question de «la quantité par opposition à la qualité» en 2008 sans pouvoir se prononcer sur ce sujet, vu la diversité des attentes de ses multiples parties prenantes. Les Inspecteurs estiment qu'une décision stratégique aussi fondamentale ne saurait être plus longtemps différée si l'on veut renforcer l'efficacité et l'impact de l'initiative. La recommandation ci-après va dans ce sens.

Recommandation 4

Le Bureau du Pacte mondial devrait s'efforcer d'adopter, après avoir consulté toutes les parties prenantes, une décision de politique générale sur l'éventail des participants par catégorie et région géographique pour trouver un juste milieu entre le nombre des participants au Pacte mondial et la représentation qualitative, et pour contribuer ainsi à l'application universelle et à la pertinence des dix principes.

49. Au sujet de la recommandation susmentionnée, le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a fait savoir qu'une décision de politique générale sur la question de la composition ne cadrerait pas «avec le caractère facultatif de l'initiative» et que «le Pacte mondial fait de son mieux pour s'ouvrir à toutes les régions du monde et à tous les secteurs professionnels en les encourageant à y participer». Les Inspecteurs sont d'avis que la décision des participants de se rallier volontairement à l'initiative n'empêche pas nécessairement le Bureau du Pacte mondial de continuer de s'employer activement à se rapprocher davantage de certaines régions du monde et de catégories d'acteurs autres que les entreprises qui ne sont pas encore représentées parmi les participants, pour parvenir à une participation universelle et sans exclusive. Dans ses observations sur le projet de rapport, l'OIT a souscrit à une approche plus ouverte à l'égard des organisations syndicales, qui pourrait «contribuer à une meilleure compréhension et à un plus ample appui à la mise en œuvre des principes du travail dans les organisations professionnelles».

Engagement des participants

50. Les motifs qui sous-tendent l'engagement des participants sont variés. La principale raison pour laquelle les entreprises adhèrent au Pacte est qu'elles souhaitent renforcer la confiance qui leur est accordée et influencer sur l'opinion publique et la législation nationale pertinente. Pour les associations professionnelles, la raison première réside dans l'appui

apporté aux intérêts de la branche d'activité concernée tandis que, pour certaines ONG et organisations syndicales, l'initiative est une occasion de peser sur le comportement des entreprises et de leur faire assumer la responsabilité de leurs engagements au titre du Pacte mondial. Les milieux universitaires tendent à y adhérer parce qu'ils considèrent l'initiative comme un outil pédagogique dont s'inspire la réflexion sur la responsabilité sociale de l'entreprise. L'objectif de l'ONU est d'associer les entreprises à la mise en œuvre des dix principes, tandis que, pour le système des Nations Unies dans son ensemble (exception faite de quelques précurseurs tels le PNUD et l'UNICEF qui ont précédé l'ONU dans l'instauration de tels partenariats), le Pacte mondial est une porte d'entrée pour le secteur privé.

51. Les attentes des participants varient également suivant les cas, d'où le sentiment d'amertume et les critiques que suscite parfois l'initiative. En somme, celle-ci a été «victime de son propre succès». Du fait de sa notoriété croissante, des voix se sont élevées pour réclamer un contrôle plus strict et une responsabilisation des entreprises. L'approche suivie par le Bureau du Pacte mondial pour gérer l'initiative est notoirement pragmatique et reste fonction de la conjoncture. En dépit des règles d'intégrité introduites pour réduire le risque propre à l'image de marque, le Bureau n'a pas arrêté une position ferme quant à la sélection des participants et au traitement des plaintes.

52. Un certain nombre d'ONG et de groupements syndicaux se déclarent déçus par la vocation universelle et le caractère facultatif du Pacte mondial ainsi que par les réticences à assumer un rôle réglementaire plus normatif. En revanche, les entreprises sont pour la plupart peu enclines à se soumettre à un quelconque type de surveillance.

53. Pour participer au Pacte mondial, le directeur général d'une entreprise doit adresser au Secrétaire général une lettre d'engagement signée. Cette lettre fait explicitement état de la volonté de l'entreprise d'intégrer les dix principes dans sa stratégie, son mode de fonctionnement et sa culture organisationnelle. L'entreprise doit également s'engager à faire campagne pour le Pacte mondial et ses principes et à publier une communication annuelle sur les progrès accomplis, décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les principes en question. Même si les prescriptions énoncées dans cette lettre ont été récemment renforcées, elles n'offrent pas de garanties suffisantes permettant de s'assurer que les dix principes seront pris en compte dans la politique de responsabilité sociale de l'entreprise ni que celle-ci y associera sa chaîne d'approvisionnement et ses filiales.

54. Les participants autres que les entreprises sont également tenus de signer une lettre dans laquelle ils adhèrent aux dix principes et s'engagent à prendre part aux activités du Pacte mondial en s'associant aux réseaux locaux, aux partenariats et à des initiatives spécifiques et en adressant aux entreprises des commentaires concernant leurs communications sur les progrès accomplis.

55. Les Inspecteurs tiennent à faire observer que, même après avoir interrogé des responsables du Pacte mondial qui leur ont appris que, depuis 2009, les nouvelles candidatures sont vérifiées à l'aide de la base de données «World-Check», ils n'ont pas pu déterminer quels critères le Bureau du Pacte mondial appliquait pour sélectionner les participants. Les responsables du Pacte mondial ont fait valoir que l'admission d'entreprises n'était pas en soi un certificat de bonne conduite. Ils ont réaffirmé que l'initiative comportait un apprentissage, un dialogue et des partenariats et que son rôle était d'aider les entreprises à mettre en œuvre les principes correspondants et de leur fournir des outils et des ressources pour faire connaître les progrès réalisés au regard de leurs engagements.

56. À la différence du Bureau du Pacte mondial, certains organismes des Nations Unies sont convaincus que des alliances avec des acteurs du secteur privé pourraient faire courir un risque à leur réputation et ont donc mis en place un processus rigoureux de sélection des

partenaires potentiels. L'UNICEF semble être un des organismes qui ont défini les meilleures modalités, prévoyant notamment un tri préalable confidentiel (effectué par un cabinet extérieur) suivant des critères convenus d'admissibilité (réputation de l'entreprise, respect des droits de l'homme et des principes relatifs au travail des enfants, procédures judiciaires antérieures ou en cours, etc.). Une centaine d'entreprises sont contrôlées chaque année et l'appréciation qui en est faite reste valable pendant un an. La division chargée de la collecte de fonds et des partenariats dans le secteur privé gère ce processus et les dossiers problématiques sont renvoyés à un comité de coordination dont les travaux sont guidés par un cahier des charges spécifique.

57. Certaines organisations écartent automatiquement les entreprises proscrites par l'OMS (celles qui vendent de l'alcool, du tabac et des armes et certaines sociétés alimentaires). Au demeurant, ces organisations ne souhaitent pas figurer parmi les partenaires du Pacte mondial ni parmi les principaux organismes participants. Leurs critères d'admissibilité sont en fait plus stricts que ceux des Directives révisées des Nations Unies pour la coopération entre l'ONU et le secteur privé, qui spécifient uniquement que l'ONU devrait s'abstenir d'établir des partenariats avec les entreprises qui *omettent systématiquement* de démontrer leur attachement aux principes du Pacte mondial. De fait, l'absence de contrôle sur les entreprises est souvent considérée comme le talon d'Achille de l'initiative²⁷, et comme une «grave lacune permettant à des entreprises qui bafouent notoirement les droits de l'homme de s'accrocher sans contrepartie aux illustres basques du Secrétaire général»²⁸. Des ONG telles qu'ActionAid, Greenpeace, Amnesty International et la Déclaration de Berne ont reproché à l'initiative son «manque de mordant»²⁹, tandis que le Corporate Observatory Group a soutenu que la Chambre de commerce internationale était le principal partenaire et coarchitecte du Pacte mondial et s'opposait à toute forme de surveillance³⁰. Quelques-unes des personnes interrogées se sont également demandé pourquoi certains États Membres de l'ONU étaient mis à l'index lorsqu'ils ne respectaient pas les valeurs de l'Organisation, alors qu'on accordait le bénéfice du doute à des entreprises du Pacte mondial accusées de manquer à leurs engagements.

58. En bref, il est à craindre que le Pacte mondial ne soit affaibli par la réticence de certaines entreprises à assumer réellement leur engagement et par le fait qu'elles tirent parti du Pacte mondial et de l'image de l'ONU en se prévalant de leur adhésion.

59. Sans pouvoir confirmer le bien-fondé de telles accusations, les Inspecteurs reconnaissent qu'il y a un risque de la réputation dont il convient de tenir compte. Actuellement, le Bureau du Pacte mondial recense et diffuse en interne les références faites au Pacte mondial dans les médias, mais n'en analyse pas le contenu. Il fait certes valoir que la façon dont l'initiative est perçue s'est améliorée au fil des ans, mais cette assertion n'a jamais été dûment corroborée. Par ailleurs, réagir aux plaintes n'est pas un de ses principaux sujets de préoccupation, son point de vue étant qu'il n'a pas à réprimer, contrôler ou surveiller le comportement et les agissements des entreprises.

60. Les Inspecteurs considèrent qu'il faut renforcer la confiance sur la base de repères permettant de mesurer les résultats. Les principes du Pacte mondial sont des règles de conduite et doivent de ce fait se traduire par des normes et des mesures concrètes dont

²⁷ Bruno, Kenny et Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, p. 53.

²⁸ Ibid., p. 30.

²⁹ CorpWatch, «UN Global Compact with Business “lacks teeth” – NGOs», à consulter à l'adresse www.corpwatch.org.

³⁰ Bruno, Kenny et Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, p. 52 et 53.

l'application devrait être surveillée par des mécanismes spécifiques. À cet égard, 79 % des réseaux locaux qui ont participé à l'enquête du CCI ont déclaré qu'ils avaient été consultés au sujet de l'admission de nouvelles entreprises et 33 % seulement se sont déclarés favorables à une sélection plus rigoureuse.

61. Concernant l'engagement des ONG, le BSCI a dit craindre dans son audit de 2006 que ces organisations n'accèdent directement à l'ONU par le biais du Pacte mondial sans avoir à se soumettre au processus habituel de contrôle et d'accréditation administré par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) et la Division de l'information. À l'époque, le Bureau du Pacte mondial avait répondu qu'un coordonnateur nouvellement recruté pour les ONG serait chargé de faciliter l'élaboration d'un mécanisme permettant de promouvoir et de surveiller l'engagement des participants autres que les entreprises³¹. Les Inspecteurs n'ont pu mesurer les progrès réalisés à cet égard.

62. En conclusion, les Inspecteurs estiment que des critères minimaux de sélection devraient être définis et que toutes les entreprises et autres entités désireuses de participer à l'initiative du Pacte mondial devraient être soumises à des vérifications préalables.

Recommandation 5

L'Assemblée générale devrait préconiser l'instauration d'un processus de sélection dans le cadre duquel les entreprises et les autres entités candidates seraient contrôlées suivant des critères d'admission préétablis, de façon à réduire le risque qu'encourt l'image de l'initiative et à renforcer la responsabilisation du Bureau lorsqu'il admet de nouveaux participants au Pacte mondial.

63. Au sujet de cette recommandation, le Bureau du Pacte mondial a fait savoir qu'un double processus de sélection préalable était déjà appliqué aux nouveaux participants: en utilisant une base de données mondiale pour détecter les problèmes éventuels et en interrogeant les réseaux locaux pour déterminer si, pour une raison ou pour une autre, l'entreprise ne devrait pas être autorisée à adhérer au Pacte. Il a ajouté que les entreprises qui connaissent des problèmes mais sont disposées à y remédier peuvent participer à l'initiative. Cependant, le Conseil du Pacte mondial examine actuellement la question de savoir s'il serait utile de prévoir des critères minimaux d'admission.

64. Le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a fait savoir que l'instauration d'une sélection consistant à trier les entreprises et autres entités candidates suivant des critères préétablis était contraire aux principes fondamentaux sur lesquels repose le Pacte mondial en tant qu'association à caractère strictement facultatif. Les Inspecteurs notent que la recommandation susmentionnée risque effectivement d'être en contradiction avec l'initiative et, de ce fait, estiment que l'Assemblée générale serait mieux placée pour se prononcer sur une question qui met en jeu la crédibilité de l'organisation elle-même.

Règles d'intégrité

65. Le rapport McKinsey & Company de 2004 portant sur l'évaluation du Pacte mondial préconisait l'introduction de règles d'intégrité. La première version de ces règles a été mise au point en 2005, en concertation avec le Bureau des affaires juridiques.

66. L'objectif des règles est de renforcer la responsabilisation des participants dans trois domaines: 1) utilisation abusive du nom et du logo du Pacte mondial; 2) non-

³¹ BSCI, Performance Audit of the Global Compact Initiative, AH2006/520/01, par. 32.

communication des progrès réalisés; et 3) procédures de traitement des plaintes pour détournement systématique et particulièrement choquant des principes du Pacte mondial par les entreprises.

67. Vu que le Bureau du Pacte mondial affirme avoir les mains liées tant du fait du caractère facultatif de l'initiative que de la résistance opposée par les entreprises à toute forme de surveillance, peu a été fait pour renforcer ces règles, si ce n'est en radiant les entreprises qui n'envoient pas la communication prescrite. En l'occurrence, le Bureau des affaires juridiques a indiqué au Bureau du Pacte mondial en 2005 que le traitement des plaintes portées à l'encontre d'entreprises participantes était l'affaire des parties en cause, même si le Pacte mondial pouvait fournir des orientations et une assistance aux entreprises concernées pour qu'elles alignent leur conduite sur l'engagement qu'elles ont contracté à l'égard des principes du Pacte.

68. Les responsables du Pacte mondial interrogés ont reconnu qu'ils n'étaient pas pleinement satisfaits de la manière dont les règles d'intégrité étaient appliquées. Ils ont fait savoir que le Conseil, qui en supervise la mise en œuvre, avait été invité en 2009 à examiner une proposition prévoyant de nouvelles dispositions relatives aux délais à prendre en compte en cas de non-communication des progrès, en vue de radier l'entreprise, ainsi qu'à la fréquence des rapports à présenter par catégorie de principe. Cependant, les Inspecteurs considèrent qu'il ne s'agit pas tant d'introduire de nouvelles dispositions que de diffuser et d'appliquer effectivement celles qui existent. Ce point de vue a également été exprimé par d'autres fonctionnaires des Nations Unies interrogés, ainsi que dans les observations reçues au sujet du projet de rapport.

69. Concernant l'enquête du CCI, 23 % des personnes qui ont répondu ont signalé qu'elles ne connaissaient pas les règles d'intégrité; 46 % estimaient que celles-ci devaient être appliquées plus rigoureusement en fonction des plaintes reçues; 43 % déclaraient avoir été consultées au sujet de la radiation d'entreprises; et 18 % seulement ont indiqué avoir été associées au traitement des plaintes visant des entreprises participantes.

Plaintes pour détournement systématique ou particulièrement choquant des principes du Pacte par des entreprises participantes

70. D'après le Bureau du Pacte mondial, pour préserver «la réputation, l'intégrité et la valeur des efforts déployés [par le Pacte mondial et ses participants, il faudrait] mettre en place un dispositif transparent pour traiter les plaintes dignes de foi [qu'ils reçoivent] pour exploitation abusive systématique et scandaleuse de ses principes et de ses objectifs d'ensemble»³².

71. Le Bureau du Pacte mondial donne des orientations afin de promouvoir un engagement de qualité et d'aider les participants à traduire en actes les engagements qu'ils ont pris. Cependant, il ne se saisit en aucune manière des réclamations de nature juridique et ne peut enquêter sur les infractions signalées dans les médias. Suivant les procédures actuelles, le Bureau du Pacte doit tout d'abord encourager le dialogue entre les parties lorsqu'une plainte est reçue par écrit. Cependant, si le participant en cause ne coopère pas dans les deux mois qui suivent, il peut être considéré comme «non communiquant», puis radié.

72. Le Bureau du Pacte mondial a fait savoir aux Inspecteurs que, sur les 73 affaires portées à sa connaissance, 29 seulement avaient fait l'objet d'une procédure consistant à faciliter le dialogue («soit que les personnes ayant signalé l'affaire ne souhaitent pas toutes

³² Règles d'intégrité, site Web du Pacte mondial.

poursuivre la procédure, soit que les questions soulevées ne s'y prêtent pas»³³. Les Inspecteurs n'ont pas pu obtenir de données détaillées concernant le nombre et le type de plaintes reçues, traitées et réglées, ou le nombre d'entreprises radiées.

73. De l'avis des Inspecteurs, des informations plus complètes et une plus grande transparence s'avèreraient nécessaires pour pouvoir fournir des données chiffrées sur les plaintes reçues et les mesures prises.

Communications sur les progrès réalisés

74. Comme on l'a vu, le dispositif d'auto-évaluation et de notification des entreprises participant au Pacte mondial repose sur la communication des progrès réalisés. Les entreprises s'engagent ainsi explicitement à donner suite à l'initiative³⁴. Seules les entreprises participantes sont tenues d'envoyer chaque année une communication sur les progrès réalisés, qui est ensuite publiée sur le site Web du Pacte mondial et qui peut être consultée par d'autres parties prenantes et le grand public.

75. À l'origine, les communications sur les progrès réalisés n'étaient pas réellement prises en considération et le pourcentage de participants «communicants» était relativement faible (35 % en 2002, 40 % en 2003)³⁵. Vu les préoccupations croissantes quant à l'efficacité de l'initiative et les appels lancés en vue d'une surveillance plus étroite des entreprises, le Bureau du Pacte mondial a introduit en 2004 ses premières lignes directrices concernant ces communications. La politique générale ainsi définie a pris effet en 2005 et a été progressivement étoffée en 2006, 2008 et 2009, puis largement diffusée par le Bureau et les réseaux locaux au moyen d'outils pédagogiques, de séances de formation et d'ateliers. De ce fait, environ 76 % des participants avaient envoyé en 2008 une communication de ce type, ce qui représente une nette augmentation par rapport aux années précédentes³⁶.

76. Ainsi qu'il ressort d'une étude récente de la Fondation Guilé portant sur 40 communications sur les progrès réalisés émanant de grandes entreprises, l'exhaustivité et la qualité des informations disponibles par type de principe varient beaucoup suivant les cas³⁷. Concernant les principes, la responsabilité en matière d'environnement a reçu la note la plus élevée, devant les droits de l'homme, la discrimination et la lutte contre la corruption, la liberté d'association, le travail des enfants et le travail forcé³⁸.

77. Les Inspecteurs ont réalisé une étude distincte d'un échantillon aléatoire de communications sur les progrès réalisés (envoyées par des entreprises de tailles différentes), qu'il a évaluées par rapport aux conditions prescrites dans le Guide pratique correspondant. Sur les 58 communications examinées, les deux tiers répondaient à l'ensemble des prescriptions. Toutes les communications rendaient compte de l'application de neuf des dix principes. Les principes sur lesquels les entreprises fournissaient le moins de détails étaient le travail des enfants et la lutte contre la corruption. Ceux auxquels les notes les plus médiocres ont été attribuées étaient la liberté d'association, le travail des enfants et le travail forcé. Les deux principes sur lesquels le plus d'informations ont été fournies et qui ont reçu les notes les plus élevées sont ceux qui consistent à appliquer l'approche de précaution face aux problèmes d'environnement et à promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement. Dans l'ensemble, les résultats de l'étude

³³ Rapport final, réunion du Conseil du Pacte mondial, New York, 24 juillet 2009.

³⁴ Voir www.unglobalcompact.org.

³⁵ Document d'information, réunion du Conseil du Pacte mondial, 4 avril 2007, p. 19.

³⁶ Global Compact Annual Review 2008, p. 53.

³⁷ Sur une échelle de 0 à 1, les notes variaient de 0,3 à 0,5 pour l'exhaustivité et de 0,4 à 0,6 pour la qualité.

³⁸ Global Compact Annual Review 2008.

du CCI concernant tous les types d'entreprise ont été analogues à ceux de l'étude de la Fondation Guilé pour les grandes entreprises.

78. En effectuant cette étude, les Inspecteurs ont constaté que certains participants figuraient en double ou étaient placés dans une catégorie ne correspondant pas à la leur et que certaines communications affichées sur le site Web du Pacte mondial étaient présentées comme satisfaisant à toutes les prescriptions alors qu'elles laissaient à désirer, et inversement. Ils ont également constaté que les communications incorporées dans des rapports annuels n'étaient pas aussi claires que des communications présentées séparément³⁹. Ces constatations donnent à penser qu'il faudrait faire preuve d'une plus grande vigilance. Par ailleurs, le fait que les communications sont rédigées dans n'importe quelle langue aggrave le problème.

79. Le Bureau a fait savoir qu'il n'avait pas les moyens de vérifier les informations figurant dans les communications sur les progrès réalisés. Le Conseil a examiné la question de la validation/certification indépendante des communications sans parvenir à un accord sur ce sujet, d'où les risques que continue d'encourir la réputation de l'initiative.

80. Parmi les réseaux locaux qui ont participé à l'enquête des Inspecteurs, 71 % ont indiqué qu'ils suivaient les cas de non-communication et assuraient une formation, 34 % prévoyaient un retour d'information après l'envoi de la communication et 25 % effectuaient un examen collégial au cours du processus. Il est à noter que les petites et moyennes entreprises ont plus de difficultés à soumettre des communications en raison de capacités et de ressources insuffisantes et faute de documents d'orientation spécifiques, même dans les langues officielles de l'ONU. Un réseau s'est officiellement plaint du fait que la majeure partie de la correspondance était en anglais.

81. Le réseau local espagnol fournit un bon exemple d'application de pratiques optimales. Il a établi des directives détaillées en espagnol, y compris pour les petites entreprises, et a élaboré un modèle de présentation en ligne. Il vérifie également les communications pour s'assurer qu'elles sont suffisamment claires et complètes et qu'elles satisfont aux prescriptions relatives à la présentation des informations avant de les afficher en ligne. De 40 à 50 communications sont examinées et évaluées en interne chaque année, de façon à retenir celles qui sont jugées «dignes d'attention».

82. Force est de constater que d'autres mesures devraient être prises pour améliorer la qualité des informations présentées. Il faudrait inciter les réseaux locaux à procéder à un examen collégial des communications, et les organisations de la société civile et les milieux universitaires à exercer un «contrôle social». En outre, il conviendrait de demander aux grandes entreprises de rendre compte des progrès réalisés par leurs filiales dans l'application des dix principes, ou aux filiales de soumettre directement leur propre communication. Enfin, comme l'a recommandé le Forum annuel des réseaux locaux de 2009, les organisations de la société civile devraient également être tenues de présenter une communication sur les progrès réalisés et il serait souhaitable d'élaborer un modèle de présentation dans toutes les langues officielles de l'ONU.

Recommandation 6

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil du Pacte mondial, devrait soumettre au Conseil, pour examen, des mesures concrètes propres à renforcer la responsabilisation dans l'application des règles d'intégrité, notamment:

³⁹ Ainsi qu'il ressort de l'examen effectué par le Bureau du Pacte mondial, sur 1 230 communications envoyées entre 2006 et 2009, 53 % étaient des rapports distincts et 42 % étaient intégrées dans les communications ordinaires de l'entreprise.

a) un examen plus minutieux, par les réseaux locaux et la société civile, des communications sur les progrès réalisés; b) un suivi (dont la forme et la fréquence seraient à définir) de ces communications par le Bureau de Pacte mondial; c) la présentation de communications analogues par les participants autres que des entreprises; et d) un traitement plus énergique et transparent des plaintes.

B. Bureau

Emplacement et rattachements hiérarchiques

83. Au sein de la structure organisationnelle de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau du Pacte mondial dépendait du Cabinet du Secrétaire général tant sur le plan administratif que sur le fond jusqu'en 2008, date à laquelle ses fonctions administratives ont été transférées au Service administratif du Département de la gestion. Le Cabinet du Secrétaire général a conservé la responsabilité des orientations stratégiques et de la direction du programme de travail. Le Directeur exécutif du Pacte mondial rend compte au Secrétaire général par l'intermédiaire du Sous-Secrétaire général à la planification des politiques.

84. Certains responsables du Pacte mondial considèrent que le lien entre le Bureau et le Cabinet du Secrétaire général est une condition indispensable au succès de l'initiative et qu'il doit être maintenu. Néanmoins, compte tenu des critiques dont l'initiative fait l'objet, les Inspecteurs sont d'avis que le maintien d'un lien étroit entre le Bureau et le Secrétaire général risque de nuire à la réputation de l'Organisation. De plus, étant donné que le Pacte mondial est passé du statut de simple initiative du Secrétaire général à celui de bureau pleinement établi, il n'est plus nécessaire de maintenir un «rattachement» direct au Cabinet du Secrétaire général. Dans ce contexte, les Inspecteurs estiment que, compte tenu de la recommandation tendant à regrouper le Bureau du Pacte mondial et le Bureau des Nations Unies pour les partenariats/FNUPI sous une seule égide, le Bureau du Pacte mondial devrait désormais être hiérarchiquement rattaché au Vice-Secrétaire général.

Financement

85. Le Bureau du Pacte mondial était presque exclusivement financé par les contributions volontaires annuelles des gouvernements à un Fonds d'affectation spéciale jusqu'en 2006, date à laquelle la Fondation du Pacte mondial a été créée pour lever des contributions volontaires auprès des entreprises également.

86. En 2007, dans sa résolution 62/211, l'Assemblée générale a reconnu que la «spécificité de la structure financière» du Pacte mondial était «spécialement conçu[e] pour refléter la diversité de ses parties prenantes»⁴⁰.

87. À titre exceptionnel, le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes appliqué aux contributions au Pacte mondial n'est que de 7 % depuis 2005, contre 13 % pour les autres contributions volontaires. Sur ces dépenses d'appui, 5 % sont retenus par le Bureau et 2 % sont versés à la Fondation au titre des services fournis.

88. Si le nombre d'entreprises versant des contributions est monté en flèche, passant de 42 entreprises en 2006 à 475 en 2009⁴¹, le nombre de pays donateurs est resté faible

⁴⁰ A/RES/62/211, par. 9.

⁴¹ Voir le site www.globalcompactfoundation.org.

puisque'il s'établit à une douzaine (essentiellement des pays européens)⁴². À terme, une base de financement aussi restreinte et la concentration géographique des pays donateurs risquent, s'il n'y est pas remédié, de saper la légitimité du Bureau. À cet égard, les Inspecteurs prennent acte des efforts déployés par le Bureau pour accroître les contributions des États Membres, bien que la proposition de financement du Bureau pour 2008-2010 ne fasse pas état de cette question. Elle prévoit un budget triennal de 14,7 millions de dollars, qui augmenterait de 15 % d'ici à la fin de la période. Les contributions financières des États Membres devraient rester stables, l'augmentation provenant des contributions versées par les entreprises par l'intermédiaire de la Fondation.

89. Les recettes et dépenses du Bureau sont comptabilisées séparément au titre du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies (contributions publiques) et de la Fondation du Pacte mondial (contributions du secteur privé). Les Inspecteurs n'ont pu trouver une présentation complète des recettes et des dépenses du Pacte mondial, ni dans le projet de budget-programme correspondant, ni dans les états financiers vérifiés ou les examens annuels du Pacte mondial. C'est en additionnant les chiffres publiés dans les états financiers du Fonds d'affectation spéciale et de la Fondation⁴³ qu'ils sont parvenus à établir qu'en 2008-2009 le total des recettes avoisinait 16 millions de dollars et celui des dépenses 12,6 millions de dollars, soit nettement plus que l'estimation de 9,5 millions de dollars de la proposition de financement. Les Inspecteurs jugent nécessaire d'établir un système unique, complet et transparent d'information sur les ressources, au moins dans le rapport sur l'examen annuel du Pacte mondial.

90. Les Inspecteurs sont préoccupés par les conséquences que pourraient avoir le déséquilibre entre les contributions des États Membres, qui constituent une base de financement limitée, et celles du secteur privé, qui sont en augmentation, ainsi que l'absence de système global et clair d'information financière et la réduction exceptionnelle du taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes appliqué aux contributions volontaires versées au Bureau. Ils jugent indispensable de garantir un financement tant public que privé transparent et équilibré pour préserver la réputation, la crédibilité et les intérêts aussi bien du Pacte mondial que de l'ONU, et pour ne pas donner l'impression que ceux-ci sont financés et contrôlés par des sociétés privées.

Recommandation 7

Le Bureau du Pacte mondial devrait mettre en place une solide stratégie de financement qui tienne compte de la nécessité d'augmenter et de diversifier les contributions des États Membres et d'équilibrer davantage les financements public et privé dans un souci d'efficacité, de transparence et de responsabilisation.

Fondation du Pacte mondial

91. Un mémorandum d'accord signé en 2006 précisait que la Fondation avait pour principales fonctions de lever des fonds pour financer les activités du Bureau du Pacte mondial et de mener d'autres activités pour promouvoir l'initiative. Dans le cadre de leur examen des activités de la Fondation, les Inspecteurs ont constaté qu'entre 2006 (année de sa création) et 2008, elle n'avait ni personnel ni adresse. La gestion de ses comptes était assurée au sein du Bureau du Pacte mondial dans le cadre d'un contrat de louage de

⁴² En mai 2010, les pays donateurs étaient les suivants: Chine, Colombie, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Italie, République de Corée, Norvège, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

⁴³ L'exercice financier s'achève le 31 décembre pour le Fonds d'affectation spéciale et le 31 mars pour la Fondation.

services jusqu'à ce que des locaux séparés soient loués hors du Siège de l'Organisation des Nations Unies en novembre 2008.

92. Les Inspecteurs ont également constaté que les ressources financières de la Fondation étaient utilisées au profit du Bureau, notamment pour payer d'anciens fonctionnaires du Bureau chargés de promouvoir des initiatives telles que les Principes d'investissement responsable et les Principes pour une éducation au management responsable, ou des entreprises organisant des manifestations en faveur du Bureau pour imprimer des publications et occasionnellement pour couvrir les frais de voyage de membres du personnel du Bureau se rendant à des réunions. De plus, à la fin de l'exercice, une partie des crédits disponibles (350 000 dollars en 2008 et 300 000 en 2009) avait été transférée sous forme de subvention au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour couvrir les dépenses de fonctionnement du Bureau.

93. Bien que l'Assemblée générale ait reconnu dans sa résolution 62/211 la spécificité de l'administration et de la structure financière du Pacte mondial, les Inspecteurs sont préoccupés par ces arrangements financiers inhabituels qui contournent les règles et procédures du système des Nations Unies, puisqu'en sa qualité d'entité distincte de l'ONU, la Fondation s'emploie non seulement à lever des fonds, mais aussi à engager des dépenses au nom du Bureau du Pacte mondial, tout en respectant la législation des États-Unis d'Amérique.

Effectif du Bureau du Pacte mondial

94. Lors de l'examen effectué par le CCI, aucune information sur la dotation en effectifs du Bureau n'était disponible, que ce soit sur le site Web du Pacte mondial ou dans les rapports annuels ou autres publications. Selon les données obtenues, la dotation en effectifs à cette date s'établissait comme suit: 15 postes de durée déterminée (1 D-2, 2 P-5, 3 P-4, 5 P-3, 2 P-2 et 2 agents des services généraux), un poste permanent, 14 postes de consultant (neuf financés par le Fonds d'affectation spéciale et cinq par la Fondation), trois postes rémunérés par la Fondation dans le cadre de contrats de louage de services pour la promotion des Principes d'investissement responsable et des Principes pour une éducation au management responsable, et quatre postes de stagiaire non rémunéré, soit un effectif total de 37 personnes.

95. En 2006, dans son rapport d'audit, le BSCI a signalé des irrégularités dans le recrutement du personnel du Bureau du Pacte mondial engagé pour une période de courte durée⁴⁴. Il a notamment constaté que les consultants n'étaient pas sélectionnés selon une procédure concurrentielle et que leurs contrats étaient prolongés au-delà de la durée autorisée sans motif valable.

96. En 2008, le Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) a décidé de publier des avis de vacance pour tous les postes créés au Bureau du Pacte mondial, à l'exception du poste de Directeur (D-2), détaché de la CNUCED depuis dix ans. Les postes vacants ont été publiés sur Galaxy et ouverts aux candidats internes exclusivement. Pour chaque poste, seules deux candidatures, dont celle d'une personne travaillant déjà au Bureau du Pacte mondial, ont été présélectionnées. En fin de compte, tous les candidats déjà en poste au Bureau ont été retenus; cependant, étant donné que leur sélection n'a pas été approuvée par le Conseil central de contrôle, leur nomination a été limitée au Bureau du Pacte mondial.

97. Les Inspecteurs ont conscience du fait que ces arrangements visaient à régulariser la situation d'un personnel dévoué, employé dans des conditions précaires depuis plusieurs années. Ils constatent néanmoins que le recrutement de ces fonctionnaires n'est pas conforme aux règles et règlements de l'ONU. Les nominations aux classes P-2 et P-3, en

⁴⁴ Rapport d'audit du BSCI (2006), par. 53 à 60.

particulier, sont réservées aux lauréats d'un concours de recrutement national ou aux réaffectations. De plus, les administrateurs engagés pour une période de courte durée ne peuvent pas être recrutés aux postes qu'ils occupent, tandis que les consultants et les stagiaires ne peuvent être recrutés à aucun poste au Secrétariat dans les six mois qui suivent la fin de leur contrat de recrutement ou de stage. Les Inspecteurs ont toutefois reçu l'assurance que les règles de l'ONU régissant le recrutement du personnel, des consultants et des stagiaires étaient désormais respectées. Ils présument donc qu'aucune nouvelle procédure de régularisation ne sera autorisée.

Recommandation 8

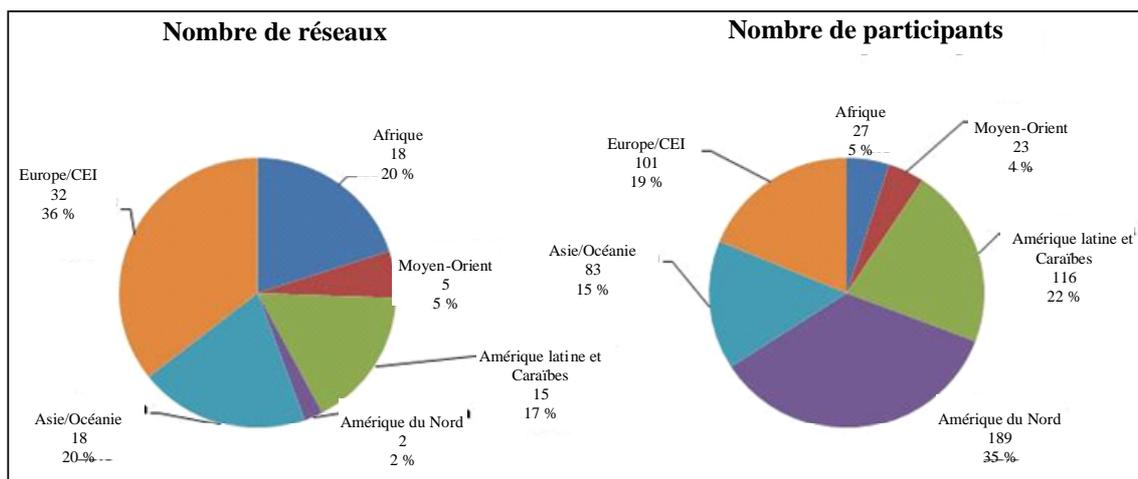
L'Assemblée générale devrait demander au Secrétaire général de veiller à ce que la souplesse avec laquelle sont appliquées les règles et procédures de l'ONU, compte tenu de la spécificité de l'administration, de l'appui, de la structure financière et de la place du Pacte mondial, s'accompagne des garanties voulues en matière de transparence et de responsabilité. Plus particulièrement, le Bureau du Pacte mondial devrait être tenu de faire figurer dans son examen annuel des renseignements sur le montant total des crédits nécessaires, la dotation en effectifs et l'ensemble des recettes et dépenses prévues au titre du Fonds d'affectation spéciale et de la Fondation du Pacte mondial pour le compte du Bureau.

C. Présence dans les pays: réseaux locaux du Pacte mondial

98. Les réseaux locaux du Pacte mondial sont constitués de participants qui se regroupent aux niveaux national ou régional pour promouvoir l'initiative et ses principes. Ces réseaux ont connu une croissance exponentielle ces dernières années et étaient au nombre de 90 en 2009, dont 70 % de réseaux «établis» et 30 % de réseaux «émergents». Ils sont surtout concentrés en Europe et c'est au Moyen-Orient qu'ils sont le moins présents. Les régions Amériques, Asie/Océanie et Afrique comptent un nombre similaire de réseaux. Le nombre de participants par réseau varie sensiblement – l'Amérique du Nord en affiche le plus grand nombre, devant l'Amérique latine et l'Europe. Cela dit, 20 % des réseaux comptent moins de 20 participants, certains n'en ayant pas plus de 4.

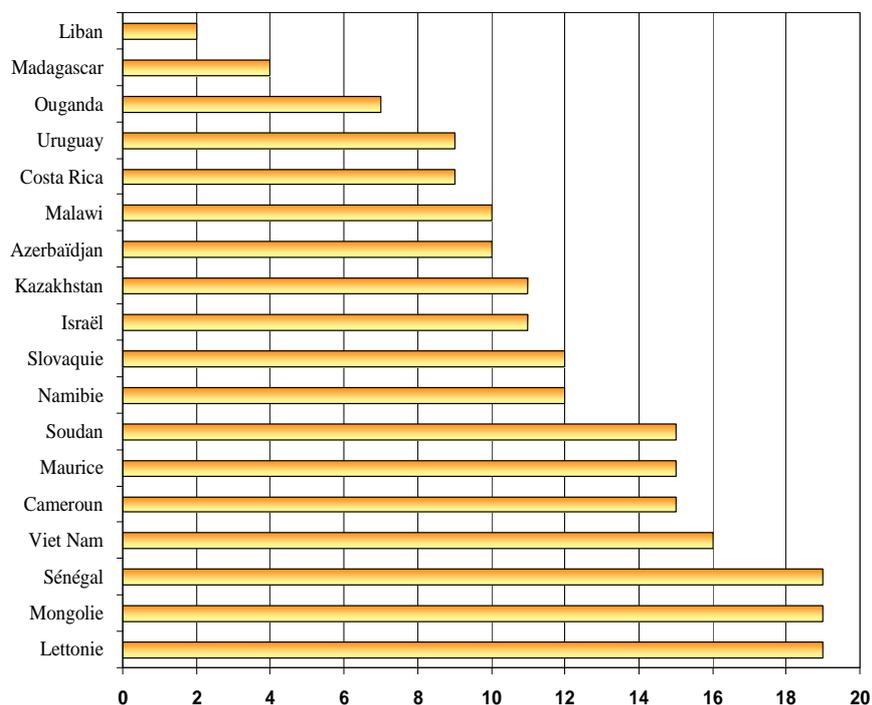
Figure 4

Répartition géographique des réseaux et des participants



Source: Site de mise en commun des connaissances des réseaux locaux du Pacte mondial.

Figure 5
Réseaux locaux ayant moins de 20 participants



Source: Site de partage des connaissances des réseaux locaux du Pacte mondial.

99. Les participants les plus représentés dans les réseaux et leurs organes directeurs sont les entreprises⁴⁵. De fait, certains réseaux sont exclusivement composés d'entreprises⁴⁶. En revanche, les organisations syndicales sont absentes de 76 % des réseaux⁴⁷. Vu ce déséquilibre, on peut s'interroger sur la nature multipartite de l'initiative au niveau local. Il faudrait s'employer délibérément à informer les syndicats locaux de l'établissement de nouveaux réseaux et les inciter à y participer et à devenir membres de leurs comités directeurs.

100. En 2004, le Forum annuel des réseaux locaux a décidé que les réseaux seraient tenus de se réunir au moins une fois par an, de mener un certain nombre d'activités et de présenter un rapport annuel. À cet égard, 9 % des participants ayant répondu à l'enquête du CCI ont indiqué qu'ils ne tenaient pas de réunion générale annuelle et 57 % ont déclaré qu'ils organisaient plus de trois activités par an, la formation étant la plus fréquente pour 74 % des participants, devant les activités d'information (69 %) et les communications sur les progrès réalisés (63 %).

⁴⁵ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, p. 42.

⁴⁶ Madagascar, Maurice, Tunisie et Macédoine.

⁴⁷ Cameroun, Côte d'Ivoire, Égypte, États du Golfe, Israël, Jordanie, Kenya, Liban, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Croatie, Chypre, France, Géorgie, Allemagne, Nigéria, Sénégal, Soudan, République arabe syrienne, Tunisie, Ouganda, Argentine, État plurinational de Bolivie, Canada, Chili, Grèce, Hongrie, Kosovo, Lettonie, Macédoine, Pays-Bas, Portugal, Costa Rica, République dominicaine, El Salvador, Jamaïque, Panama, Pérou, États-Unis d'Amérique, Uruguay, Australie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Chine, Inde, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Indonésie, Japon, Kazakhstan, Malaisie, Népal, Pakistan, Sri Lanka, Thaïlande, Viet Nam, Albanie, Arménie, Autriche, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Espagne, Suisse.

101. Le nombre de rapports présentés par les réseaux est passé de cinq en 2004 à 51 en 2006-2007, avant de retomber à deux seulement en 2008 et aucun en 2009⁴⁸. Or à la différence des entreprises participantes, les réseaux ne sont pas considérés comme «non communicants» s'ils ne soumettent pas de rapport. De fait, cette condition a été levée après la mise en place d'un système de partage des connaissances des réseaux en 2009. Bien que ce système contienne des données chiffrées utiles, les Inspecteurs estiment qu'il ne permet pas de faire l'économie d'une évaluation qualitative des résultats obtenus par les réseaux d'une rétroaction régulière de la part du Bureau du Pacte mondial, éléments indispensables pour promouvoir l'efficacité et les synergies entre les structures internationales et locales du Pacte mondial.

102. Selon le rapport de 2008 sur les réseaux locaux, ces derniers sont relativement instables: certains affichent une croissance constante tandis que d'autres régressent. Le financement semble jouer un grand rôle dans la stabilité – 50 % des réseaux ayant un statut légal sont établis en Asie/Océanie, où 70 % des réseaux appliquent un barème de droits à percevoir. C'est l'Europe qui compte le pourcentage le plus faible de réseaux légalement établis (14 %), dont 17 % seulement imposent à leurs participants le versement d'une cotisation⁴⁹.

103. Lors de l'étude menée par le CCI, le PNUD hébergeait environ trois quarts des réseaux, en facilitant leur création, en finançant certaines de leurs dépenses et en leur fournissant des services de secrétariat et des locaux. Or l'objectif ultime devrait être l'autonomie des réseaux, le désengagement du PNUD (qui n'a aucune compétence en la matière) et la participation des programmes et des institutions spécialisées des Nations Unies (notamment l'OIT, le HCDH et le PNUD) aptes à fournir aux réseaux l'assistance technique et normative nécessaire.

104. De plus en plus de réseaux peuvent être considérés comme performants, mais il reste à faire en sorte qu'ils soient ouverts et autonomes, qu'ils coopèrent, qu'ils mettent leurs expériences en commun et qu'ils participent activement à l'application des dix principes. En fait, 60 % des réseaux ayant répondu à l'enquête du CCI ont indiqué qu'ils n'avaient que des contacts sporadiques avec les autres réseaux du Pacte mondial, et 42 % à 64 % d'entre eux n'étaient pas consultés pour les décisions stratégiques importantes, les plaintes relatives aux participants, la radiation d'entreprises, l'élection des candidats au Conseil, ou la participation à ses groupes de travail. Concernant la qualité des informations en retour données par le Bureau du Pacte mondial, 32 % des réseaux ayant participé à l'enquête l'ont jugée médiocre ou étaient «sans opinion», tandis que 76 % ont jugé ces informations «satisfaisantes» voire «très satisfaisantes».

105. Par ailleurs, les PME semblent éprouver plus de difficultés à soumettre des communications sur les progrès réalisés en raison de ressources et de moyens insuffisants et de l'absence de documents d'orientation spécifiques dans des langues autres que l'anglais. Ce dernier point a fait l'objet d'une plainte officielle de la part de certains participants.

106. Les Inspecteurs sont d'avis que le renforcement des réseaux locaux donnera à l'initiative l'ancrage dont elle a besoin au niveau local pour être vraiment efficace. Au lieu de se contenter d'établir de nouveaux réseaux, le Bureau du Pacte mondial devrait, à ce stade, élaborer un plan d'action pour renforcer ceux qui existent déjà. Plus les réseaux seront nombreux, plus il sera difficile pour le Bureau d'interagir avec eux et de leur fournir des conseils sur la gestion et sur les questions de fond.

⁴⁸ Voir le site www.unglobalcompact.org.

⁴⁹ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, p. 5 et 41.

107. La mise en œuvre de la recommandation ci-après contribuerait à améliorer l'efficacité des réseaux locaux.

Recommandation 9

Le Bureau du Pacte mondial devrait élaborer un plan d'action pour fournir aux réseaux locaux des orientations plus précises sur la manière de parvenir à l'autosuffisance et à l'autonomie pour ce qui est de l'application des dix principes, en tenant compte de leurs besoins particuliers, notamment s'agissant de la diversité linguistique.

D. Présence dans les régions: centres d'appui

108. Le Bureau du Pacte mondial a créé des centres d'appui sectoriel ou thématique aux niveaux international et régional. À l'heure actuelle, il existe cinq centres (deux internationaux et trois régionaux), dont deux en Europe, un en Amérique du Nord, un en Amérique latine et un en Asie⁵⁰. Ces centres ont des objectifs, des activités et des mécanismes de financement distincts et sont pour l'essentiel autonomes; ils travaillent en collaboration avec le Bureau tout en restant indépendants.

109. Ainsi qu'il ressort d'entretiens avec les responsables de quatre centres et des réponses qu'ils ont fournies au CCI, les centres en question ont une structure, des objectifs, un financement, un budget et un domaine d'interaction différents. Ils ont été créés entre 2005 et 2008 pour établir et renforcer les réseaux locaux dans leurs régions respectives ou à l'échelle mondiale, effectuer des analyses et des recherches, organiser des activités et/ou fournir des ressources financières. Leurs activités sont financées par le PNUD et les contributions volontaires du secteur public ou de fondations privées et leur budget est compris entre 0,5 million et 1,5 million de dollars. Ils communiquent avec le Bureau du Pacte mondial principalement par courrier électronique, jugeant cette interaction globalement satisfaisante. Ils ont également des échanges avec d'autres réseaux de leur région ou dans le cadre des réunions du Forum annuel des réseaux locaux et, occasionnellement, avec d'autres centres d'appui.

110. Ils semblent avoir des avis divergents au sujet de la structure de gouvernance du Pacte mondial, que les uns jugent satisfaisante et les autres trop souple, en recommandant qu'elle soit à la fois davantage axée sur le secteur privé et moins tributaire du PNUD au niveau local, et plus «démocratique» au niveau mondial. S'agissant de l'engagement et de la contribution des participants, les centres sont favorables à une certaine forme de présélection ou au respect du devoir de diligence lors de l'examen de nouvelles candidatures. Ils considèrent que la radiation des entreprises qui ne respectent pas les règles est une étape vers l'application du principe de responsabilité et estiment qu'il faut poursuivre les efforts en ce sens, tout en instaurant des mesures d'incitation à la bonne conduite, afin que le Pacte mondial ne devienne pas une initiative intervenant uniquement en cas de plainte. Ils considèrent également que si le mécanisme d'information du public est essentiel pour apporter des améliorations constantes, il ne devrait pas être axé uniquement sur l'établissement de rapports mais aussi sur la mise en œuvre. Enfin, ils font valoir que la faiblesse des réseaux et l'insuffisance de l'appui fourni par l'ONU au niveau national mettent en péril l'application des dix principes au niveau local.

⁵⁰ Le centre pour l'Afrique subsaharienne n'est plus en activité.

111. Les Inspecteurs estiment que ces centres d'appui sont sous-utilisés en tant que pôles régionaux permettant de créer des synergies entre les structures locales et internationales et de faciliter les interactions entre réseaux. Pour garantir une meilleure représentation régionale, des pôles analogues devraient être créés en Afrique.

Recommandation 10

Le Bureau du Pacte mondial devrait assurer une présence géographique plus équilibrée, veiller à la cohérence des activités des centres d'appui internationaux et régionaux en vue de créer des synergies entre les structures internationales et locales, et renforcer la coopération et la coordination entre les centres d'appui et entre le centre régional et les réseaux d'une même région.

E. Partenariats

112. Le Bureau du Pacte mondial a coordonné, appuyé ou facilité le lancement par le Secrétaire général de plusieurs partenariats mondiaux pour la diffusion des pratiques optimales et de mesures positives telles que l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, l'initiative pour une direction responsable des affaires à l'échelle mondiale (*Globally Responsible Leadership Initiative*), les Principes pour une éducation au management responsable, les Principes d'investissement responsable, le programme pour la protection du climat *Caring for climate*, le Mandat des chefs d'entreprise relatif à l'eau et le programme *Who Cares Wins*. La plupart de ces partenariats, qui relèvent du mandat du Bureau visant à promouvoir l'application des dix principes à l'échelle mondiale, étaient trop récents pour avoir produit un impact notable au moment où les Inspecteurs ont réalisé leur examen. Toutefois, le Bureau du Pacte mondial considère qu'ils sont un succès. Les Inspecteurs jugent très souhaitable d'entreprendre une évaluation indépendante des leçons tirées des partenariats existants avant d'en établir de nouveaux.

113. Le Bureau du Pacte mondial encourage aussi les participants à établir des partenariats destinés à faciliter la réalisation d'autres buts des Nations Unies, tels que les OMD⁵¹. De tels partenariats vont au-delà de l'application des principes du Pacte et de la portée du mandat de Bureau consistant à «faire connaître les enseignements tirés et les expériences positives enregistrées grâce aux partenariats». Ils ont en effet un impact plus large et plus concret et, de l'avis des Inspecteurs, leur promotion relève davantage du mandat du Bureau des Nations Unies pour les partenariats/FNUPI.

Recommandation 11

Le Bureau du Pacte mondial devrait s'attacher à étoffer les partenariats mondiaux pour promouvoir l'application des dix principes et en évaluer périodiquement les résultats afin de diffuser les pratiques optimales et les enseignements à retenir.

⁵¹ En 2008, 51 % des entreprises participantes ayant répondu à l'enquête sur le Pacte mondial ont déclaré qu'elles participaient à des partenariats intersectoriels.

F. Gouvernance

114. La structure de gouvernance du Pacte mondial a été adoptée en 2005, mise en place en 2006 et modifiée en 2008. Elle est composée de sept entités – le Sommet des dirigeants, les réseaux locaux, le Forum annuel des réseaux locaux, le Conseil, le Bureau, l'Équipe interinstitutions et le Groupe des donateurs – qui fonctionnent chacune dans un cadre «multicentrique», sont dépourvues de dispositif central de prise de décisions et ont une composition, des fonctions et des réunions distinctes.

115. Qualifiée de «légère» par le Bureau du Pacte mondial, une structure de gouvernance assortie d'entités, de réunions et de participants aussi nombreux est, de l'avis des Inspecteurs, tout le contraire. Coûteuse et d'une efficacité contestable, elle est aussi «unique» en son genre dans une organisation intergouvernementale telle que l'ONU, dans la mesure où son orientation stratégique est déterminée principalement par un conseil dans lequel les États Membres ne sont pas représentés. Certains États Membres assistent aux réunions du Conseil en qualité d'observateurs.

Conseil

116. Le Conseil du Pacte mondial fournit des conseils stratégiques et politiques pour l'initiative dans son ensemble, présente des recommandations au Bureau, aux participants et aux autres parties prenantes, et supervise l'application des Mesures d'intégrité. Il fournit une orientation stratégique mais ne peut pas modifier les accords de base ni imposer des plans d'application spécifiques, étant donné que les décisions essentielles doivent être prises avec l'approbation des participants⁵². Le Conseil, présidé par le Secrétaire général, est composé de 20 membres plus deux membres *ès qualités* nommés par le Secrétaire général sur recommandation de la Commission des nominations établies par le Secrétaire général sur la base des informations fournies par le Bureau. Les membres représentent quatre catégories de participants (les entreprises, la société civile, les syndicats et l'ONU) et sont élus selon une procédure qui n'est ni démocratique, ni ouverte à tous. Ils sont désignés suivant un processus allant du sommet à la base et ni les petites et moyennes entreprises, ni les principaux organismes des Nations Unies ni les États Membres ne sont représentés. En outre, le Vice-Président du Conseil est également Président de la Fondation du Pacte mondial et représente, à dire vrai, les intérêts des entreprises.

117. Le Conseil se réunit deux fois par an, ce qui est insuffisant pour assurer efficacement les fonctions d'orientation et de contrôle. De plus, il n'existe pas de mécanisme de suivi et d'établissement de rapports, d'une réunion à l'autre, sur les quelques recommandations qu'il adopte, ni de modalités pour les transmettre à un organe de gouvernance supérieur doté d'un plus grand pouvoir de décision. Bien que les groupes de travail thématiques du Conseil aient contribué, dans une certaine mesure, à la mise en œuvre des dix principes, ils manquent de dynamisme et sont peu productifs, en partie parce qu'ils n'ont été créés que récemment.

Équipe interinstitutions

118. L'Équipe interinstitutions est composée de l'OIT, du HCDH du PNUD, du PNUE, de l'ONUDI et de l'UNODC. Bien que son mandat couvre les sociétés transnationales et que celles-ci soient largement représentées dans le Pacte mondial, la CNUCED ne fait pas partie de l'Équipe.

119. Avant la création du Conseil, ces programmes et organismes participaient aux travaux de l'ancien Conseil consultatif et passaient en revue le programme de travail du

⁵² Site Web www.unglobalcompact.org, mise à jour du 6 novembre 2008.

Bureau. Cependant, au fil des ans, leur influence stratégique s'est amenuisée et l'Équipe interinstitutions a cessé d'être un instrument de coordination et de gouvernance pour devenir une simple tribune d'échange d'informations qui se réunit en marge de manifestations telles que le Forum annuel des réseaux locaux.

120. Les membres de l'Équipe ont fait part aux Inspecteurs de leur insatisfaction face aux modalités actuelles de leur participation et se sont plaints du fait que des demandes ponctuelles émanant du Bureau leur parvenaient tout au long de l'année hors de tout plan de travail clairement établi ou négocié, d'où l'impossibilité de planifier les ressources et la charge de travail et de fournir des contributions cohérentes. Un exemple des problèmes de coopération entre les organismes participants et le Bureau est la préparation du Programme des chefs d'entreprise pour la protection du climat, qui ne contient quasiment aucune référence au PNUE, alors que les premières communications indiquaient qu'il s'agissait d'une initiative conjointe avec le PNUE. La participation active de ce dernier n'a été sollicitée qu'ultérieurement.

121. Un des membres de l'Équipe a fait observer que la structure de gouvernance devrait établir une distinction entre les activités générales de promotion menées par le Pacte mondial et les compétences techniques relatives aux instruments normatifs qui sous-tendent les principes du Pacte. Cela éviterait de renouveler des expériences consistant à élaborer des outils, des supports et des guides relatifs à certains principes sans connaître ou en connaissant mal les normes et les questions de fond correspondantes. L'organisme en question était favorable au rétablissement du Conseil consultatif des organismes des Nations Unies et proposait d'adopter des règles régissant la participation et l'interaction de celui-ci avec le Conseil et le Bureau, en vue d'instaurer des relations nouvelles et renforcées entre ces entités et de faire en sorte que les activités du Bureau complètent et renforcent celles des organismes des Nations Unies au lieu de les concurrencer ou de les entraver.

122. En revanche, un programme des Nations Unies qui est étroitement lié aux activités du Bureau et les appuie énergiquement a jugé que le rapport sous-estimait les difficultés et les résultats obtenus et ignorait l'effet positif exercé par le Pacte mondial en aidant les organismes des Nations Unies à lancer leurs propres initiatives.

123. Il ressort de ce qui précède que les opinions divergent considérablement et qu'il est nécessaire de revoir et d'améliorer le rôle des organismes participants et leurs partenariats au sein de l'Équipe interinstitutions.

Groupe des donateurs

124. Le Groupe des donateurs, composé des pays donateurs, a été intégré à la structure de gouvernance du Pacte mondial en 2008. Il est chargé de programmer et de passer en revue l'utilisation des contributions versées au Fonds d'affectation spéciale. En fait, ses réunions semestrielles ont un rôle purement informatif.

Sommet des dirigeants

125. Le Sommet des dirigeants, qui se tient tous les trois ans, devait être la plus haute instance décisionnelle du Pacte mondial. Or les sommets de 2004 et 2007 ont été des manifestations de relations publiques qui ont attiré un nombre relativement faible de participants et ne se sont guère prêtées à l'adoption de décisions stratégiques.

Réseaux locaux et Forum annuel

126. Le Forum annuel des réseaux locaux et les réunions des réseaux régionaux constituent un cadre utile pour mettre en commun les expériences et les leçons à retenir. La fonction de gouvernance des réseaux est exercée par l'intermédiaire de groupes de travail qui formulent des recommandations à l'intention du Forum annuel. Cependant, la plupart

des réseaux locaux n'ont pas le poids nécessaire pour exercer cette fonction et leur contribution se limite pour l'essentiel au renforcement des capacités.

127. En conclusion, la nouvelle structure a placé le Bureau au centre de la prise de décisions et a affaibli, au lieu de le renforcer, le cadre de gouvernance de l'initiative. Quatre ans après sa mise en place, aucune solution efficace n'est encore en vue pour régler les principaux problèmes de gouvernance, qu'il s'agisse d'équilibrer les intérêts divers des participants, de promouvoir la prise en charge de l'initiative au niveau local ou d'augmenter le nombre de participants tout en préservant la qualité de leur contribution et l'image de l'initiative.

128. Les Inspecteurs considèrent que la gouvernance du Pacte mondial pourrait et devrait être améliorée et renforcée à trois niveaux: au niveau local, par l'intermédiaire du Forum annuel des réseaux locaux; au niveau mondial, grâce à un Conseil plus ouvert dont les membres seraient élus; au niveau du système, dans le cadre d'une Équipe interinstitutions au fonctionnement interactif. Les recommandations ci-après pour objet d'améliorer l'efficacité du cadre actuel de prise de décisions dans un souci de transparence et d'ouverture.

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait rétablir le rôle consultatif de l'Équipe interinstitutions.

Recommandation 13

Le Secrétaire général devrait encourager les réseaux locaux à présenter des candidats au Conseil du Pacte mondial.

Recommandation 14

Le Secrétaire général devrait proposer à l'Assemblée générale que des représentants des États Membres et des petites et moyennes entreprises participent au Conseil du Pacte mondial.

129. S'agissant de la recommandation 12 ci-dessus, le Groupe de la planification stratégique du Cabinet du Secrétaire général a fait savoir que, le Pacte mondial étant une initiative volontaire, le Secrétaire général peut encourager la participation d'organismes mais ne peut en déterminer la nature. Les Inspecteurs jugent néanmoins leur recommandation d'autant plus sensée et réaliste que le Secrétaire général joue un rôle essentiel dans l'initiative, qui a été lancée puis dirigée et appuyée par son cabinet. Pour ce qui est de la recommandation 13, même si les réseaux locaux ont le droit d'approuver des nominations au Conseil depuis janvier 2009, les Inspecteurs ne considèrent pas que cela témoigne du même souci de démocratisation et d'ouverture que de leur offrir la possibilité de présenter des candidats au Conseil. Quant à la recommandation 14, l'explication fournie, à savoir que les États Membres ne sont pas parvenus à s'entendre sur le meilleur moyen de mettre en œuvre une telle proposition, revient à anticiper toute décision que l'Assemblée générale prendra à ce sujet. De plus, l'argument selon lequel les PME sont déjà représentées par l'Organisation internationale des employeurs vaut aussi pour les grandes entreprises qui, elles, sont représentées au Conseil et ne suffit donc pas pour exclure la

représentation d'une bonne moitié des entreprises participant à l'initiative. Les Inspecteurs réaffirment donc leurs recommandations.

G. Évaluation de l'initiative relative au Pacte mondial

130. L'évaluation, à la fois externe et interne, fait partie des activités prévues dans le mandat du Secrétariat de l'ONU. Elle a pour ultime objectif de fournir aux parties prenantes une analyse systématique et objective de la valeur, de l'efficacité et de l'impact de leurs activités par rapport aux objectifs établis, en se prêtant à la réflexion et à l'adoption de mesures correctives⁵³.

131. Depuis son lancement en 2000, l'initiative relative au Pacte mondial a fait l'objet d'une seule évaluation externe, effectuée en 2004 par la société McKinsey & Company, et d'un audit réalisé en 2006 par le BSCI.

132. La société McKinsey concluait dans son évaluation que, bien que le Pacte mondial ait imposé sa voix dans le concert des entreprises citoyennes et soit bien placé pour inciter les entreprises à changer de comportement, grâce à ses nombreux participants et au dynamisme de ses réseaux locaux, une participation hétéroclite et des attentes divergentes et insatisfaites ont affaibli son impact et remis en cause sa crédibilité. Elle a estimé également que la trop grande diversité des activités inscrites à l'ordre du jour avait empêché le Pacte mondial de suivre la plupart des grandes réunions pour veiller à ce que les groupes de travail produisent les résultats escomptés⁵⁴.

133. Dans son audit, le BSCI a insisté sur la nécessité de clarifier le mandat, le programme de travail, l'implantation, la structure de gouvernance interne et les mécanismes de financement du Bureau du Pacte, l'enregistrement des dons en nature, les procédures de recrutement et les modalités de présentation des communications sur les progrès réalisés.

134. Le Bureau du Pacte mondial, pour sa part, publie des examens annuels depuis 2007. Alors que les études publiées dans ces documents étaient censées mesurer, en fonction de critères établis, l'engagement des participants au fil des ans, aucune analyse comparative des progrès réalisés ne figure dans l'examen annuel de 2008. Les Inspecteurs ont néanmoins été informés du fait que, la méthode et les indicateurs de résultats ayant été révisés, une comparaison des résultats figurerait dans les prochains examens annuels.

135. Par ailleurs, ces examens, qui s'appuient sur les conclusions d'enquêtes auprès des entreprises participantes, constituent fondamentalement un exercice d'auto-évaluation des progrès réalisés par les entreprises participantes dans l'application des dix principes. Les participants ayant répondu jusqu'ici aux enquêtes sont en majorité des entreprises européennes qui ont déjà adopté des politiques de responsabilité sociale. Les participants autres que les entreprises, qui ont tendance à être plus critiques vis-à-vis de l'initiative, n'ont jamais fait l'objet d'une enquête. Les enquêtes en question ne dressent donc pas un bilan indépendant, impartial et complet des succès et des échecs du Pacte mondial, ni des perspectives offertes et des risques encourus. Les Inspecteurs sont d'avis que d'autres mécanismes d'examen des résultats devraient être mis en place dans un souci d'efficacité et de responsabilisation, conformément aux recommandations ci-après.

⁵³ Managing for results: a Guide to Using Evaluation in the United Nations Secretariat, juin 2005.

⁵⁴ McKinsey & Company, Assessing the Global Compact's Impact, 11 mai 2004, p. 16.

Recommandation 15

Le Bureau du Pacte mondial devrait faire figurer dans son examen annuel une auto-évaluation de ses résultats par rapport aux objectifs et indicateurs approuvés, tels que définis dans son budget-programme et dans son mandat.

Recommandation 16

Le Bureau du Pacte mondial devrait demander périodiquement des évaluations indépendantes de l'impact de ses activités par rapport aux objectifs et indicateurs approuvés, tels que définis dans son budget-programme et dans son mandat.

H. Conclusion

136. Dans l'ensemble, le Pacte mondial est parvenu à légitimer la coopération progressive et généralisée du système des Nations Unies avec le secteur privé et à promouvoir de nouveaux partenariats, dont l'efficacité reste à prouver. Cela étant, il n'est guère évident que les entreprises participantes aient traduit leur engagement en un véritable changement de politique. À ce jour, l'initiative jouit d'une indépendance administrative inhabituelle, se montrant fort créative par rapport aux autres bureaux des Nations Unies, mais en substance elle a été davantage axée sur les produits que sur l'impact de ses activités.

137. Concrètement, son succès devrait être mesuré par rapport à son «mandat» et au constat de l'Assemblée générale selon lequel le Pacte contribue à promouvoir les valeurs défendues par les Nations Unies et les pratiques commerciales responsables au sein du système des Nations Unies et des milieux d'affaires internationaux, notamment en multipliant les réseaux locaux⁵⁵, ainsi qu'à promouvoir la mise en commun de l'information relative aux pratiques exemplaires et aux initiatives bénéfiques dans le cadre d'activités d'apprentissage et de concertation, ainsi que de partenariats⁵⁶.

138. En prônant des pratiques commerciales responsables au sein du système des Nations Unies, le Pacte mondial a contribué à la fois à garantir l'adhésion de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies aux Principes d'investissement responsable et à promouvoir des pratiques commerciales respectueuses de l'environnement, bien que les mesures positives prises à cet égard ne puissent être entièrement attribuées à son action et qu'il reste beaucoup à faire en matière d'achats responsables. Par ailleurs, ses activités se limitent au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, étant donné qu'il n'a aucune influence sur les organismes du système des Nations Unies.

139. Si le succès des activités de promotion de pratiques commerciales responsables au sein des milieux d'affaires internationaux doit être mesuré par le nombre de réseaux locaux dont les participants se sont engagés à respecter les dix principes, le Pacte mondial s'est acquitté de son mandat. Cependant, si l'on s'en tient à l'application effective des dix principes par les entreprises participantes, alors il est impossible de mesurer le succès du Pacte mondial en l'absence de mécanisme d'évaluation indépendante, sachant que toute enquête est une auto-évaluation effectuée par les entreprises participantes et que les

⁵⁵ A/RES/62/211, par. 9.

⁵⁶ A/RES/60/215, par. 9.

communications sur les progrès réalisés ne font l'objet d'aucune vérification. Dans une autre perspective, si le succès se mesure par la viabilité des réseaux et la qualité de leur engagement et de leur action, les résultats de l'initiative sont mitigés. De même, le nombre croissant de communications sur les progrès réalisés pourrait être considéré comme un indicateur de succès, mais l'avancée semble plus modeste si on prend pour étalon leur exhaustivité et leur qualité.

140. S'agissant de la promotion des pratiques exemplaires et des initiatives bénéfiques dans le cadre d'activités d'apprentissage et de concertation, ainsi que de partenariats, l'initiative ne peut être considérée comme probante que si l'on prend en considération le nombre d'activités, de réunions et d'ateliers, de publications, d'outils et de partenariats. Cependant, les résultats et l'impact de ces activités et partenariats, de même que l'utilisation des outils disponibles par les utilisateurs finaux, donnent à penser que l'initiative n'a guère été concluante sur ce plan.

141. Dépourvu d'un mandat cohérent et clairement défini, le Bureau du Pacte mondial, dans son approche tous azimuts, a étendu ses activités au-delà des quatre domaines d'application des dix principes du Pacte (droits de l'homme, emploi, environnement et lutte contre la corruption) pour s'intéresser également aux marchés financiers, à la prévention des conflits, à la consolidation de la paix et aux partenariats aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette approche globale peut favoriser le succès de l'initiative, mais elle risque également d'être vouée à l'échec. Le Bureau du Pacte mondial reste certes en pointe sur la plupart des questions clefs de l'ordre du jour de l'ONU, mais une ouverture aussi large risque aussi de l'écartier de ses orientations et de réduire son efficacité.

142. Compte tenu de la spécificité de l'initiative, de son activité intense, de l'augmentation des ressources dont elle bénéficie et des risques encourus du fait de son approche tous azimuts, les Inspecteurs estiment que des améliorations sont possibles. Ils sont d'avis que le Bureau du Pacte mondial devrait concentrer son attention sur sa mission initiale, recentrer ses priorités, et remédier à l'auto-expansion de son mandat, de façon à produire les résultats escomptés par l'ONU et à répondre aux attentes des États Membres, des participants et des autres parties prenantes. À cet égard, les Inspecteurs se félicitent des assurances qui leur ont été données, selon lesquelles la nouvelle stratégie tiendrait compte de bon nombre de ces éléments.

Annexe I

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du CCI – JIU/REP/2010/9

	Effet prévu	CCS*	Nations Unies, fonds et programmes											Institutions spécialisées et AIEA													
			Nations Unies**	CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	Divers	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour suite à donner		X																								
	Pour information	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
Recommandation 1	e		L																								
Recommandation 2	e		L																								
Recommandation 3	c		E																								
Recommandation 4	e		E																								
Recommandation 5	a		L																								
Recommandation 6	a		E																								
Recommandation 7	e		E																								
Recommandation 8	a		L																								
Recommandation 9	e		E																								
Recommandation 10	c		E																								
Recommandation 11	b		E																								
Recommandation 12	e		E																								

	Effet prévu	CCS*	Nations Unies, fonds et programmes											Institutions spécialisées et AIEA													
			Nations Unies**	CNUCED	UNODC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	Divers	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Recommandation 13	e		E																								
Recommandation 14	e		E																								
Recommandation 15	e		E																								
Recommandation 16	e		E																								

Légende:

- L:** Recommandation pour suite à donner par l'organe délibérant.
- E:** Recommandation pour suite à donner par le chef du secrétariat.
- :** La recommandation n'appelle pas de mesures de la part de cet organisme.

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

* Dans le cas du CCS, par le Président de cet organe.

** 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.