



# Assemblée générale

Distr. générale  
14 février 2007  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante et unième session

Points 127 et 132 de l'ordre du jour

### Rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Aspects administratifs et budgétaires  
du financement des opérations de maintien  
de la paix des Nations Unies

## Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit des structures de gestion du Département des opérations de maintien de la paix

### *Résumé*

Donnant suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/296, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à l'audit des structures de gestion du Département des opérations de maintien de la paix. L'objet de sa mission était principalement de déterminer : a) si les structures organisationnelles, les stratégies et les principales fonctions de gestion du Département étaient conformes aux principes d'une saine gestion; b) si les échanges, la coordination et la coopération avec les autres départements, organismes, fonds et programmes participant aux opérations de paix étaient assurés de manière efficace et rationnelle. Le champ de l'audit a été limité à l'examen de questions telles que la gouvernance, l'obligation de rendre compte, la doctrine, la structure organisationnelle, la délégation de pouvoir pour l'exercice des principales fonctions administratives, la formation, l'appui aux missions et les partenariats dans le domaine des opérations de paix.

Depuis la publication des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, le Département a procédé à diverses modifications visant à améliorer ses structures de gestion, et lancé et secondé avec succès de nombreuses missions, conformément aux décisions du Conseil de sécurité. L'appui logistique et administratif qu'il apporte aux missions et les efforts qu'il déploie pour se concerter et coopérer avec ses partenaires dans les opérations de paix offrent généralement



satisfaction, mais les chefs de mission et les partenaires interrogés par le BSCI estiment qu'ils pourraient encore être améliorés.

Pour s'acquitter des lourdes responsabilités incombant au Département tout en s'efforçant d'utiliser au mieux les fonds versés par les États Membres au titre du budget, les structures de gestion du Département doivent s'assurer que toutes les procédures d'exploitation et de gestion s'inscrivent dans le cadre d'un solide dispositif de contrôle interne et sont régies par de véritables mécanismes de gouvernance et de responsabilité. Il est très préoccupant que l'Organisation, y compris le Département des opérations de maintien de la paix, n'ait pas adopté de dispositif de contrôle interne, notamment un mécanisme de gestion globale des risques conforme aux bonnes pratiques en vigueur dans les organisations du secteur public. En outre, la coordination et les échanges avec les départements, organismes, fonds et programmes participant aux opérations de paix aux côtés du Département doivent être gérés efficacement. C'est pourquoi le BSCI considère que le Département doit apporter des améliorations dans les domaines suivants :

a) Élaboration d'une doctrine globale destinée à régir les activités du Département prenant la forme de mécanismes et procédures officiels. Cette doctrine devrait faire partie du dispositif de contrôle interne du Département, conçu pour contenir les risques dans une fourchette de tolérance et garantir que les mécanismes de contrôle favorisent le respect des valeurs d'intégrité et d'éthique imposées par la Charte des Nations Unies;

b) Isolement, pour examen par le Département de la gestion, des règles et procédures régissant les opérations de paix qu'il peut être nécessaire, selon le Département des opérations de maintien de la paix, d'adapter à la complexification de la gestion des opérations de paix et de l'appui à celles-ci, et à l'évolution de la situation dans ces domaines au cours des dernières années;

c) Amélioration de l'utilisation du cadre de budgétisation axée sur les résultats en tant que principal système d'évaluation des résultats et cadre stratégique et réglementaire des activités du Département;

d) Renforcement des contrôles internes, dans le cadre d'un dispositif officiel, ainsi que de la responsabilité des cadres, en ce qui concerne les fonctions d'appui administratif et logistique telles que les achats, le recrutement, l'informatique et la télématique, et les questions financières et budgétaires, comme le BSCI l'a recommandé dans de précédents rapports d'audit;

e) Élaboration d'un mécanisme systématique de gestion globale des risques s'intégrant dans le dispositif de contrôle interne. Une étude de la gestion des risques au sein du Département doit être réalisée dans une optique globale;

f) Mise en place, après évaluation des risques, de contrôles internes appropriés en vue d'atténuer les risques pesant sur la réalisation des objectifs du Département;

g) Amélioration du suivi des sous-programmes du Département grâce au renforcement du Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix;

h) Mise en place d'un point de contact unique au Département et de modalités clairement définies régissant les échanges entre celui-ci, les missions et ses partenaires dans les opérations de paix. La stratégie clef de dialogue consistant à former des groupes de travail interdépartementaux a été insuffisamment mise en œuvre.

Le BSCI salue les efforts déployés par le Département pour améliorer ses structures de gestion actuelles. Le programme de réforme du Département intitulé « Opérations de paix 2010 », lancé en 2005, comprenait de nombreuses initiatives en ce sens concernant des questions prioritaires, telles que le personnel, la doctrine, les partenariats, les ressources et l'organisation.

Dans la structure d'organisation fonctionnelle actuelle du Département, les activités de chacun des services spécialisés de ses cinq sous-programmes doivent être bien intégrées pour contribuer au mieux à la réalisation des objectifs du Département tout entier. C'est pourquoi celui-ci a amorcé un plan de réorganisation de ses services reposant sur l'adoption d'une structure matricielle dans laquelle l'appui aux missions serait assuré par des équipes de projets intégrées constituées de membres du personnel de différents sous-programmes. Le BSCI estime qu'en déployant des équipes intégrées, le Département pourrait, à condition que la structure matricielle soit convenablement conçue et mise en œuvre, tirer les avantages suivants :

a) Capacité des équipes intégrées de jouer le rôle de « guichet unique » en matière d'appui aux missions et d'échanges avec les partenaires, qui peuvent être directement en relation avec le Siège;

b) Renforcement de la responsabilité en matière d'appui aux missions;

c) Accroissement de la marge de manœuvre du Département, ayant la possibilité de mobiliser les compétences spécialisées nécessaires à des projets précis sans avoir à remodeler son organisation chaque fois qu'un nouveau projet est amorcé.

Néanmoins, si le Département décide d'adopter un schéma d'organisation matricielle intégrée, il doit s'assurer des points suivants :

a) Sa doctrine est au point et les fonctionnaires sont dûment formés;

b) Les tâches et les responsabilités des équipes intégrées et des cadres des services fonctionnels, ainsi que les délégations de pouvoir qui leur sont consenties, sont clairement définies;

c) Un plan d'ensemble est établi, indiquant quels services et quels fonctionnaires sont responsables de la mise en œuvre des mesures de réorganisation;

d) Un mécanisme adapté et objectif d'évaluation des résultats est élaboré en vue d'organiser la double subordination des membres d'équipes intégrées aux chefs d'équipe et aux cadres fonctionnels;

e) La fonction de gestion du Bureau du Secrétaire général adjoint est dûment renforcée et réorganisée pour pouvoir assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre du programme de réforme du Département « Opérations de paix 2010 ».

*Le Département des opérations de maintien de la paix a approuvé toutes les recommandations du BSCI et fait observer que, si l'audit n'était pas en parfait accord avec la nouvelle initiative du Secrétaire général de réorganiser ses services, il confirmait l'intérêt et la nécessité de regrouper et de rationaliser les ressources assurant l'appui aux missions depuis le Siège, volet important de cette initiative.*

Le BSCI signale que, comme l'avait demandé l'Assemblée générale, le présent audit avait pour principal objet de déterminer si les structures actuelles du Département étaient conformes aux principes d'une saine gestion lorsqu'il s'agissait d'apporter un appui politique, logistique et administratif aux opérations de paix dirigées par le Département. Il n'a pas examiné la structure de gestion générale dont s'est dotée l'Organisation pour diriger et appuyer les autres opérations de paix, notamment les missions de rétablissement ou de consolidation de la paix et les missions politiques spéciales.

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	1–6	5
II. Mandat et modifications apportées à la structure organisationnelle du Département des opérations de maintien de la paix . . . . .	7–13	6
III. Gouvernance, responsabilité et délégation de pouvoir . . . . .	14–53	8
A. Élaboration de la doctrine. . . . .	15–22	8
B. Mesure des résultats et budgétisation axée sur les résultats . . . . .	23–27	10
C. Délégation de pouvoir touchant à l'exercice de fonctions clefs d'appui administratif et logistique. . . . .	28–49	11
D. Mécanisme de gestion globale des risques intégré dans le dispositif de contrôle interne . . . . .	50–51	18
E. Structure de la fonction de suivi . . . . .	52–53	19
IV. Échanges, coordination et coopération avec les partenaires du Département des opérations de maintien de la paix . . . . .	54–65	20
A. Relations avec les partenaires des opérations de maintien de la paix . . . . .	54–58	20
B. Planification intégrée des missions . . . . .	59–65	22
V. Initiative de restructuration du Département. . . . .	66–81	24
A. Renforcement de l'intégration . . . . .	66–70	24
B. Structure matricielle intégrée. . . . .	71–78	25
C. Gestion du changement. . . . .	79–81	28
VI. Recommandations . . . . .	82–112	29
Annexe		
Organigramme du Département des opérations de maintien de la paix au 1 <sup>er</sup> juillet 2006 . . . .		35

## I. Introduction

1. Comme le dispose son mandat, le Département des opérations de maintien de la paix est l'instrument opérationnel du Secrétaire général pour toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et est chargé de la conduite, de la gestion, de la direction, de la planification et de la préparation de ces opérations<sup>1</sup>.

2. Dans sa configuration actuelle, la structure de gestion du Département résulte pour l'essentiel de l'adoption des mesures recommandées par le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies dans son rapport d'août 2000<sup>2</sup> (le rapport Brahimi). Le Groupe a été constitué par le Secrétaire général en 2000 avec pour mission d'évaluer les insuffisances des systèmes en place et de faire des recommandations. Les avis qu'il a formulés sur le volume minimum des ressources à affecter au Département des opérations de maintien de la paix et aux autres départements participant aux opérations ont généralement été approuvés par les États Membres. Le Secrétaire général a par la suite fait le point dans des rapports détaillés de la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport Brahimi<sup>3</sup>. Celui-ci a également inspiré en partie les mesures de réforme plus récentes décrites par le Secrétaire général dans ses rapports intitulés « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale »<sup>4</sup>. Le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a examiné les questions intéressant sa mission qui étaient abordées dans ces documents.

3. En octobre 2005, le Département a lancé un programme de réorganisation sous l'intitulé « Opérations de paix 2010 », consistant en une série de réformes visant à tenir compte des réalités actuelles dans son domaine d'activité et des résultats de l'évolution amorcée avec le rapport Brahimi. Le BSCI appuie les initiatives de réforme et d'autoévaluation du Département, qu'il juge nécessaires et dont il sait la difficulté. Il a tenu compte dans le présent rapport des conclusions des cinq groupes de travail sur les thèmes « les personnels », « la doctrine », « les partenariats », « les ressources » et « l'organisation » que le Département a constitués dans le cadre de son programme « Opérations de paix 2010 ».

4. Le BSCI a procédé à l'audit des structures de gestion du Département des opérations de maintien de la paix pour donner suite de la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/296. L'objet de sa mission était de déterminer :

a) Si les structures organisationnelles, les stratégies et les principales fonctions de gestion du Département étaient conformes aux principes d'une saine gestion et lui permettaient d'assumer efficacement la direction et l'appui administratif et logistique des missions;

b) Si les échanges, la coordination et la coopération avec les autres départements du Secrétariat, les institutions spécialisées et les fonds et programmes participant aux opérations de paix étaient assurés de manière efficace et rationnelle.

5. L'éventail des questions entrant dans le cadre de la mission du Bureau étant très large, le champ de l'audit a été limité à l'examen des structures de gestion du

<sup>1</sup> Voir ST/SGB/2000/9.

<sup>2</sup> Voir A/55/305-S/2000/809.

<sup>3</sup> A/55/502 et A/55/977.

<sup>4</sup> A/60/692 et Corr.1 et 2 et A/60/846 et Add.1 à 4, Add.5 et Corr.1 et Add.6 et 7.

Département sous les angles suivants : gouvernance, obligation de rendre compte, structure organisationnelle, doctrine, délégation de pouvoir pour l'exercice des principales fonctions administratives, formation, appui aux missions et partenariats avec les autres départements ou bureaux et les fonds et programmes.

6. Le BSCI a procédé à cet audit au Siège de l'ONU à New York et dans deux missions hors Siège. Il n'a pas examiné la structure de gestion générale dont s'est dotée l'Organisation pour diriger et appuyer les opérations de paix, notamment les missions de rétablissement ou de consolidation de la paix et les missions politiques spéciales ne relevant pas du Département. Le Bureau a tenu compte des conclusions et recommandations essentielles concernant les structures de gestion et les relations de partenariat du Département qui figuraient dans des rapports précédemment publiés par lui ou par le Comité des commissaires aux comptes, en particulier dans son propre rapport sur l'audit de gestion approfondi du Département réalisé en 2005<sup>5</sup>. Il a également analysé et validé les opinions qu'il a recueillies au moyen de questionnaires ou d'entretiens auprès du personnel du Département, des chefs de mission et des principaux partenaires associés aux opérations de paix.

## **II. Mandat et modifications apportées à la structure organisationnelle du Département des opérations de maintien de la paix**

7. La création du Département des opérations de maintien de la paix en 1992, en remplacement du Bureau des affaires politiques spéciales<sup>6</sup>, avait pour objet de mieux répondre aux besoins découlant de l'évolution générale du rôle confié aux missions de maintien de la paix, dont les mandats n'étaient plus limités aux fonctions classiques de surveillance et d'observation mais étaient devenus plus vastes et plus complexes. En 1993, les services d'appui administratif et logistique des missions hors Siège ont été transférés du Département de la gestion au Département des opérations de maintien de la paix, où ils sont actuellement assurés par le Bureau de l'appui aux missions.

8. La mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport Brahimi<sup>7</sup> est à l'origine d'une autre modification importante de la structure organisationnelle du Département. Elle s'est en effet traduite par l'affectation à ce dernier de 184 postes supplémentaires qui ont sensiblement renforcé les effectifs de la Division militaire, de la Division de la police, du Service de la gestion du personnel et du Bureau des opérations, entre autres unités. Elle a également abouti à l'établissement de la Section des pratiques optimales de maintien de la paix et du Bureau de la gestion du changement, qui relèvent du Bureau du Secrétaire général adjoint.

9. Les activités et les responsabilités du Département ont connu une nouvelle expansion ces dernières années. Le montant total des budgets de maintien de la paix dont le Département est responsable est passé de 2,7 milliards de dollars pour l'exercice 2001/02 à 5 milliards de dollars pour l'exercice 2005/06, ces chiffres tenant compte de l'appui apporté par le Département à 15 missions de maintien de la

---

<sup>5</sup> A/60/717.

<sup>6</sup> Voir ST/SGB/248.

<sup>7</sup> Voir A/58/746.

paix en cours ayant un effectif total supérieur à 84 000 personnes (voir tableau 1 ci-après).

Tableau 1  
**Évolution des ressources et des effectifs des opérations de maintien de la paix au cours des cinq derniers exercices**

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
<b>Ressources</b>					
Budgets de maintien de la paix (milliards de dollars É.-U.)	2,7	2,6	2,8	4,4	5,0
<b>Effectifs</b>					
Contingents	38 100	34 901	48 988	55 909	61 748
Observateurs militaires	1 826	1 929	2 022	2 166	2 692
Police des Nations Unies	7 957	6 181	5 251	6 765	7 371
Personnel civil (missions)	16 793	11 364	10 545	12 236	12 770
<b>Total</b>	<b>64 676</b>	<b>54 375</b>	<b>66 806</b>	<b>77 076</b>	<b>84 581</b>

Source : A/60/696.

10. Le Conseil de sécurité a confié à un nombre croissant de missions des mandats multidimensionnels et intégrés. De plus, le Département des opérations de maintien de la paix fournit désormais un appui logistique et administratif aux missions politiques ou de consolidation de la paix gérées par le Département des affaires politiques. Il appuie 14 de ces missions et assume la responsabilité technique et politique de quatre d'entre elles. Dans un rapport précédent, le BSCI avait recommandé d'inclure la responsabilité de la direction de missions politiques spéciales dans le mandat du Département<sup>8</sup>. Celui-ci a accepté cette recommandation.

11. Dans le même temps, la structure organisationnelle du Département a subi des modifications sensibles depuis 2001. La Division militaire et la Division de la police ont été réorganisées de même que le Service de la lutte antimines et ces trois unités relèvent désormais directement du Secrétaire général adjoint. Conformément à une recommandation du Comité spécial des opérations de maintien de la paix<sup>9</sup>, plusieurs services de formation ont été regroupés au sein du Service intégré de formation. Ces mesures de réorganisation se sont traduites par un changement notable du rôle, des responsabilités et de la place dans l'organigramme de ces unités administratives chargées d'activités importantes.

12. Les activités du Département sont divisées en cinq grands sous-programmes relevant respectivement du Bureau des opérations, du Bureau de l'appui aux missions, de la Division militaire, de la Division de la police et du Service de la lutte antimines. L'exécution des sous-programmes est confiée à des divisions, services, sections et groupes chargés chacun de tâches spécialisées et organisés par fonction selon une structure organisationnelle classique (voir annexe 1).

<sup>8</sup> Voir A/61/357.

<sup>9</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session Supplément n° 19 (A/59/19), première partie, par. 123.

13. Il ressort des enquêtes et entretiens menés par le BSCI qu'en dépit des efforts de la direction, certains membres du personnel du Département estiment ne pas avoir été suffisamment informés des mesures de réforme. En outre, la structure organisationnelle est jugée peu claire par la plupart des partenaires du Département et des missions hors Siège. Pour le BSCI, cela tient principalement au fait que la circulaire du Secrétaire général sur les attributions<sup>10</sup> et l'organisation du Département n'a pas été mise à jour depuis 2000.

### **III. Gouvernance, responsabilité et délégation de pouvoir**

14. Pour que le Département puisse s'acquitter des lourdes responsabilités qui sont liées à la gestion des opérations de paix tout en utilisant au mieux les ressources budgétaires provenant des États Membres, les structures de gestion doivent offrir un cadre solide pour la gouvernance et l'application du principe de la responsabilité. Comme le Secrétaire général l'a signalé dans le rapport intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : responsabilité »<sup>11</sup>, tout système de responsabilisation se fonde sur le postulat que les responsabilités sont clairement définies et que les supérieurs et les subalternes ont les ressources, les compétences et le pouvoir leur permettant d'assumer leurs responsabilités respectives, et suppose qu'il existe à tous les niveaux des mécanismes assurant que chacun a des comptes à rendre. Le BSCI estime que le cadre offert par les actuelles structures de gestion du Département pour la gouvernance et l'application du principe de la responsabilité devrait être renforcé sur plusieurs plans.

#### **A. Élaboration de la doctrine**

15. L'une des principales responsabilités de la direction du Département est de veiller à ce que tous les membres du personnel soient convenablement encadrés, et informés des objectifs qu'ils sont censés atteindre, de la manière dont ils doivent exécuter les tâches qui leur sont confiées et des responsabilités associées à leurs fonctions. La direction devrait donc définir officiellement les mécanismes et procédures régissant les activités du Département, de façon à établir les fondements de la doctrine et des principes de gestion applicables dans le domaine du maintien de la paix. Ces mécanismes et procédures officiels devraient également servir d'instruments de contrôle contribuant à la cohérence des opérations du Département et à la réalisation de ses objectifs. La doctrine devrait faire partie du dispositif de contrôle interne du Département, conçu pour maintenir les risques dans une fourchette de tolérance, et faire en sorte que les mécanismes de contrôle favorisent l'intégrité et le respect des valeurs éthiques énoncées dans la Charte des Nations Unies.

16. Or, le Département n'a pas élaboré de doctrine globale officialisant des mécanismes et procédures normalisés. Par conséquent, son personnel doit improviser et faire appel à des mécanismes et procédures ponctuels qui, parfois, diffèrent d'un bureau à l'autre. Bien que le rapport Brahimi et les rapports correspondants du Secrétaire général aient mis cette lacune en évidence, il n'y a pas

---

<sup>10</sup> ST/SGB/2000/9.

<sup>11</sup> A/60/846/Add.6.



encore été totalement remédié. Dans son rapport d'avril 2006, le groupe de travail du Département sur les questions d'organisation créé dans le cadre du programme « Opérations de paix 2010 » a indiqué que d'après le personnel du Département beaucoup de tâches à exécuter et de produits à obtenir étaient vagues et mal circonscrits, ce qui semblait compliquer les activités de planification et d'exécution, ainsi que l'application du principe de la responsabilité. En outre, le personnel estimait que les responsabilités étaient très diluées au sein du Département, et que celles des cadres supérieurs devraient être plus clairement définies.

17. Qui plus est, l'absence de mécanismes et procédures officiels régissant la délégation de pouvoir au sein du Département nuit à l'efficacité de la prise des décisions. Dans son rapport sur l'application des recommandations du rapport Brahimi<sup>12</sup>, le Secrétaire général a indiqué que les principes de gestion du Département n'encourageaient pas les cadres intermédiaires à prendre des risques ou des initiatives, et que par conséquent les pouvoirs et les décisions étaient trop souvent repoussés vers le haut de la hiérarchie. Le groupe de travail sur les questions d'organisation a également indiqué que, de l'avis du plus grand nombre, l'efficacité souffrait d'une délégation insuffisante de pouvoirs dans l'ensemble du Département, et les cadres supérieurs pourraient davantage se concentrer sur les activités et orientations stratégiques si certaines tâches administratives répétitives étaient confiées à des subalternes.

18. Les mécanismes et procédures régissant les efforts d'intégration des activités interdivisions et les échanges avec les partenaires du Département étaient également, pour la plupart, officieux et inachevés, comme l'exposent les paragraphes 56 à 65.

19. Le BSCI note que, dans le cadre de l'initiative « Opérations de paix 2010 », le Département a défini la doctrine comme un élément indispensable à la mise en place d'un ensemble complet de directives relatives au maintien de la paix définissant les pratiques optimales, les orientations générales et les consignes permanentes. Donnant suite à une recommandation formulée dans un précédent rapport du BSCI<sup>13</sup>, la Section des pratiques optimales de maintien de la paix du Département a enrichi le site Web du Département de nombreuses directives, consignes permanentes et autres indications sur la marche à suivre, et continue d'aider d'autres services du Département à organiser et à mettre à jour leurs règles et procédures.

20. Ainsi, le Bureau de l'appui aux missions a lancé une vaste initiative visant à établir un cadre de gestion stratégique destiné à régir l'exécution des opérations d'achat effectuées pour le compte des missions de maintien de la paix. Un groupe d'étude créé en avril 2006 a été chargé d'élaborer et de mettre en application, au début de 2007 au plus tard, des procédures simplifiées reposant sur des contrôles internes rigoureux, une définition claire des responsabilités et un organigramme type valable pour toutes les entités participant aux opérations d'achat.

21. Le Département a également élaboré, avec le concours de ses partenaires dans le domaine des opérations de paix, un guide complet de la préparation des missions intégrées, dont le Secrétaire général a décidé en juin 2006 qu'il ferait autorité en la matière pour tous les départements du Secrétariat de l'ONU.

---

<sup>12</sup> A/55/977.

<sup>13</sup> A/58/746, par. 45 à 48.

22. Il reste au Département à étudier les moyens d'aider ceux qui se réfèrent chaque jour à la doctrine, à savoir les membres de son personnel en poste au Siège et dans les missions, à mieux la comprendre et l'appliquer concrètement. Interrogés dans le cadre d'une enquête du BSCI, des fonctionnaires du Département ont indiqué qu'il faudrait mieux définir ce qui était attendu du personnel dans le cadre de l'élaboration de la doctrine. Le Bureau estime que dans le cadre de l'élaboration de la doctrine, il faudrait établir des organigrammes faisant clairement apparaître, pour toutes les entités prenant part au maintien de la paix et à d'autres opérations dirigées par le Département, l'articulation des tâches, les points de contact entre les divisions et la structure décisionnelle. Le Département a commencé à trier et à mettre à jour les procédures et les organigrammes, mais, au moment de l'audit, aucun délai n'avait été fixé pour l'achèvement de ces tâches. Une fois au point, la doctrine devra être communiquée à toutes les parties prenantes et dûment appliquée.

## **B. Mesure des résultats et budgétisation axée sur les résultats**

23. Le cadre de budgétisation axée sur les résultats est un instrument fondamental de mesure des résultats qui permet aux départements de l'ONU et programmes des Nations Unies de veiller au respect des bonnes pratiques en matière de gouvernance et du principe de la responsabilité. Il permet de veiller à ce que les montants inscrits au budget d'un département ou d'un programme soient directement liés aux objectifs à atteindre, et à ce que les réalisations soient évaluées d'après des indicateurs de succès quantifiables préalablement établis. Actuellement, les résultats obtenus sont comparés à ces indicateurs en fin d'exercice, dans un rapport sur l'exécution du budget.

24. S'il admet que le cadre de budgétisation axée sur les résultats du Département a été amélioré depuis sa mise en place pour l'exercice 2003/04, le BSCI estime qu'il n'a pas été suffisamment utilisé comme instrument de mesure des résultats ou d'encadrement statistique des activités du Département. Rien n'indique que des indicateurs de succès aient été définis dans les plans de travail des cadres du Département et de leurs subordonnés, ou que les réalisations étaient périodiquement évaluées sur la base du cadre de budgétisation axée sur les résultats. En ce qui concerne les sous-programmes, certains responsables opérationnels et exécutants n'avaient pas connaissance des indicateurs de succès associés à leurs fonctions. De plus, comme il n'existe pas de structure appropriée et qu'il n'a obtenu d'informations probantes, le BSCI n'a pu se convaincre que le Bureau du Secrétaire général adjoint avait dûment suivi les cinq sous-programmes du Département pour s'assurer que les progrès définis sous la forme d'indicateurs de succès avaient été accomplis. Il considère que le Bureau du Secrétaire général adjoint devrait compter un spécialiste de l'information chargé uniquement de suivre les résultats des sous-programmes au moyen des données sur l'exécution du budget et suivant une méthode fondée sur les indicateurs pertinents.

25. Le cadre de budgétisation axée sur les résultats du Département devrait correspondre de plus près aux fonctions essentielles des sous-programmes. Ainsi, le Bureau des opérations est chargé du volet du mandat du Département consistant à coordonner et intégrer l'appui apporté par le Département et d'autres entités<sup>14</sup>. De l'avis du BSCI, le cadre de budgétisation axée sur les résultats établi pour le Bureau

<sup>14</sup> ST/SGB/2000/9, par. 5.3 c).

des opérations ne permet pas d'évaluer correctement les résultats obtenus sur ce plan. Commentant le projet de rapport d'audit établi par le BSCI, le Département a indiqué que le déploiement et le lancement rapides des opérations de maintien de la paix établies par le Conseil de sécurité ainsi que l'accroissement de leur efficacité et de leur efficacité figuraient dans les cadres de budgétisation axée sur les résultats pour 2005/06 et 2007/08 en tant que deuxième et troisième réalisations escomptées, respectivement. Avec les indicateurs de succès et les produits, ces réalisations permettent de mesurer les résultats du Bureau des opérations en ce qui concerne la coordination et l'intégration de l'appui apporté par le Département et d'autres entités. Néanmoins, le BSCI pense que le Département devrait revoir ses indicateurs de résultats pour qu'ils rendent bien compte des fonctions du Bureau des opérations dont il est question plus haut.

26. Le Département doit veiller à ce que les résultats de ses sous-programmes soient évalués en fonction des activités qui correspondent à chacun. Certains indicateurs de résultats importants n'étaient pas conformes aux fonctions et activités des sous-programmes. Par exemple, l'un des indicateurs concernant la Division militaire prévoit que les composantes militaires seront mises en place dans les délais fixés pour chaque opération<sup>15</sup>, l'objectif pour l'exercice 2006/07 étant de déployer 60 % des composantes dans ces délais. Or, le BSCI estime que la Division ne devrait être chargée que de la mise sur pied des composantes militaires, et non de l'intégralité de leur déploiement, étant donné que des tâches importantes doivent être exécutées dans le cadre d'autres sous-programmes avant que les composantes militaires ne soient déployées. Ainsi, le Bureau des opérations fait une analyse politique et le Bureau de l'appui aux missions s'occupe des dispositifs logistiques complexes, notamment des mémorandums d'accord signés avec les pays qui fournissent des contingents. D'autres dispositifs d'appui, comme la passation des marchés relatifs au transport des contingents et du matériel militaire, sont également nécessaires au déploiement.

27. Le Département a pris des mesures pour donner suite aux observations du BSCI sur le fait que la budgétisation axée sur les résultats n'était pas liée à la préparation des nouvelles missions, et, dans les missions, était dissociée de la planification stratégique de l'exécution des mandats<sup>16</sup>. Selon les directives régissant la préparation des missions intégrées, la planification stratégique doit obligatoirement être associée à la budgétisation axée sur les résultats pour les nouvelles missions. La budgétisation axée sur les résultats répond également à une orientation proposée, pour la gestion de toutes les activités et à l'évaluation des réalisations, dans le rapport sur l'examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle à l'ONU établi par le Comité directeur indépendant chargé de l'application du Document final du Sommet mondial de 2005<sup>17</sup>.

### **C. Délégation de pouvoir touchant à l'exercice de fonctions clefs d'appui administratif et logistique**

28. Le Département des opérations de maintien de la paix exerce des fonctions d'appui administratif et logistique, s'occupant notamment des achats pour les

<sup>15</sup> A/60/6 (sect. 5), tableau 5.13, indicateur de succès a) i).

<sup>16</sup> Voir A/60/717.

<sup>17</sup> A/60/883 et Add.1 et 2.

missions, du recrutement, de l'informatique et de la télématique et des questions financières et budgétaires, le Département de la gestion lui ayant délégué les pouvoirs correspondants. En conséquence, les deux Départements doivent se concerter étroitement pour concilier les besoins opérationnels et le contrôle de l'efficacité de cette délégation de pouvoir.

29. Toutefois, à l'issue de ses précédents audits, le Bureau des services de contrôle interne a jugé que les contrôles internes et le respect des règles et règlements de l'ONU dans l'exercice des fonctions susmentionnées laissaient à désirer du fait que les mécanismes de contrôle interne étaient mal conçus et appliqués. Il a recommandé qu'ils soient renforcés à tous les niveaux et que les cadres soient davantage responsabilisés dans toute la hiérarchie<sup>16</sup>.

30. Donnant suite aux recommandations du Bureau, le Département des opérations de maintien de la paix et certaines missions ont indiqué que certaines règles et certains règlements de l'ONU étaient dépassés et trop stricts, et n'étaient pas adaptés aux réalités actuelles dans les missions de maintien de la paix. En outre, ils estimaient qu'il fallait harmoniser les règles et règlements applicables aux organismes des Nations Unies et aux missions. Toutefois, aucun cas ou exemple concret n'a été présenté au BSCI.

31. L'audit approfondi du Département réalisé par le BSCI a révélé des cas de non-respect des règles et des procédures, ainsi que des lacunes dans l'application du principe de la responsabilité des cadres à tous les niveaux opérationnels; le Bureau a conclu que « cette situation tenait en partie au fait que l'Administration répugnait à demander des comptes aux fonctionnaires pour les entorses aux règlements et les carences au niveau de la gestion »<sup>18</sup>. De l'avis du Bureau, le Département des opérations de maintien de la paix doit recenser les règles de gestion financière et procédures financières dont il estime qu'elles peuvent nuire aux opérations de maintien de la paix et, au besoin, signaler celles qu'il faudrait modifier au Département de la gestion pour qu'il les revoie et en soumette la nouvelle version aux organes délibérants pour approbation, selon qu'il conviendra.

32. *Comme suite au projet de rapport d'audit établi par le Bureau des services de contrôle interne, le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer que certaines mesures ponctuelles visant à faciliter le déploiement ou l'élargissement rapide des missions des Nations Unies avaient été élaborées en collaboration avec le Département de la gestion et approuvées par le Secrétaire général. Ces mesures spéciales consistaient notamment à : a) réaffecter des civils sans publier d'avis de vacance de poste, dans le cadre des pouvoirs délégués, en attendant qu'aboutisse la procédure de désignation prévue dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/7, du 13 avril 2005; b) déroger à l'obligation de donner un préavis de deux mois aux États Membres pour pouvoir recruter du personnel fourni à titre gracieux; c) assouplir la règle en vigueur limitant le déploiement temporaire de civils à trois mois; d) utiliser du personnel temporaire (autre que pour les réunions) pour renforcer les capacités de planification au Siège et dans les missions; e) recourir de façon accrue à la délégation de pouvoir dans le domaine des achats; f) signer les lettres d'attribution avec les pays fournissant des contingents sans lancer d'appel d'offres ni demander l'approbation du Comité des marchés du Siège, lorsque les besoins étaient immédiats et le coût jugé*

<sup>18</sup> A/60/717, résumé, 4<sup>e</sup> par.

raisonnable; g) passer, sans lancer d'appel d'offres, des contrats uniques pour l'appui logistique chaque fois que le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix jugeait, de même que le Secrétaire général adjoint à la gestion, que les procédures habituelles de passation des marchés ne pouvaient être respectées faute de temps.

33. Le Département des opérations de maintien de la paix a également indiqué que le Département de la gestion avait été informé de certains autres problèmes de gestion des ressources humaines, à savoir : a) l'insuffisance des capacités disponibles pour déployer du personnel d'une mission vers une autre afin de répondre à des besoins opérationnels urgents; b) l'application rigoureuse de critères de sélection et de règles de classement des postes pour la détermination de la classe et de l'échelon des agents recrutés au titre de différents types de contrats; c) la longueur et le manque de transparence des procédures de désignation des fonctionnaires appelés à exercer des fonctions substantielles de gestion des ressources financières, humaines et matérielles. Pour régler ces problèmes, le Secrétaire général a envisagé, dans le cadre de ses propositions sur la réforme de la gestion des ressources humaines<sup>19</sup>, de doter la catégorie des administrateurs et celle du Service mobile d'un effectif total de 2 500 agents civils de carrière qui assureraient, dans les domaines opérationnel, logistique et administratif, les fonctions vitales correspondant à des besoins fondamentaux. Ce personnel de maintien de la paix, géré centralement par le Département des opérations de maintien de la paix, serait soumis aux principes de la rotation et du déploiement rapide pour que les besoins opérationnels puissent être satisfaits.

#### **Pouvoirs en matière d'achats**

34. Le Bureau des services de contrôle interne a signalé plusieurs irrégularités dans les opérations d'achat du Département des opérations de maintien de la paix qui témoignaient d'infractions systématiques aux règles et règlements de l'ONU et, de façon générale, de la faiblesse ou de l'inexistence des mécanismes de contrôle interne, lesquelles entraînaient une grande vulnérabilité face aux risques de fraude et d'abus<sup>16</sup>. Il est encourageant de constater que le Département a déjà fait des efforts pour atténuer ces risques, comme cela a été exposé au paragraphe 20. En outre, le Département des opérations de maintien de la paix et celui de la gestion sont en train de réexaminer la structure hiérarchique des services d'achat dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que les programmes de formation du personnel affecté aux missions.

35. Dans le cas des missions, les opérations d'achat font intervenir le personnel de ces dernières, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de la gestion. En vertu des pouvoirs délégués en dernier lieu par le Secrétaire général, le Secrétaire général adjoint à la gestion a, par la circulaire ST/AI/2004/1 du 8 mars 2004, délégué des pouvoirs en matière d'achats au Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui (Département de la gestion). Par une note datée du 16 février 2005, celui-ci a délégué des pouvoirs en matière d'achats hors Siège au Sous-Secrétaire général à l'appui aux missions (Département des opérations de maintien de la paix), qui les a acceptés par une note datée du

<sup>19</sup> A/61/255, par. 401.

7 juin 2005<sup>20</sup>, avant de les déléguer à son tour aux missions. Toutefois, le Sous-Secrétaire général aux services centraux d'appui n'a pas délégué les pouvoirs concernant les achats d'un montant supérieur à 200 000 dollars, à l'exception des achats d'un montant maximal de 1 million de dollars dictés par les besoins fondamentaux des missions. Tous les autres achats doivent être examinés par le Comité des marchés du Siège. Répondant à une enquête du Bureau des services de contrôle interne sur les questions liées aux achats, le personnel des missions a fait un certain nombre d'observations, dont il ressort qu'il faudrait veiller à ce que le Département des opérations de maintien de la paix exerce un contrôle plus étroit sur les achats hors Siège, vérifier l'efficacité de la délégation de pouvoir et revoir le seuil financier de compétence du Comité des marchés du Siège. Ainsi, le personnel du Département et des missions a dressé les constats suivants :

a) Les achats de biens et de services à l'intention des missions souffrent de retards permanents;

b) Le Département doit examiner sur le fond les demandes d'achats destinés aux missions dont le montant dépasse le plafond fixé avant d'en saisir le Comité des marchés. Actuellement, il n'a aucune emprise sur le processus, son rôle consistant uniquement à présenter des exposés au Comité ou à répondre à certaines de ses questions au nom des missions. Le Service des achats du Département de la gestion se met directement en rapport avec les missions lorsqu'il a des questions sur les opérations d'achat.

36. Des dispositions ont été prises pour atténuer ces problèmes. Dans le rapport intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : réforme des achats »<sup>21</sup>, établi en 2006, le Secrétaire général a recommandé que le seuil financier des demandes d'achat devant être évaluées par le Comité des marchés du Siège soit revu pour que le Comité puisse consacrer davantage de temps à l'examen de questions stratégiquement importantes, et que le Département mette en place en son sein un mécanisme spécial qui lui permette d'assumer les responsabilités associées aux pouvoirs qui lui étaient délégués pour les achats du Siège et des missions.

37. Il convient de noter que, dans son rapport de 2002<sup>22</sup>, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé que le seuil financier de compétence du Comité des marchés du Siège soit porté de 200 000 à 1 million de dollars. Le Bureau a constaté que le secrétariat du Comité n'avait pas assez de personnel pour assurer convenablement les contrôles internes, et que l'établissement d'un seuil de 1 million de dollars permettrait de réduire de 66 % le volume de travail du Comité et d'accélérer les achats. Le Département de la gestion a cependant rejeté cette recommandation.

38. Comme il est indiqué au paragraphe 35, le montant maximal des achats que le Département des opérations de maintien de la paix peut effectuer de lui-même en

---

<sup>20</sup> Dans cette note, le Sous-Secrétaire général à l'appui aux missions a indiqué que le Bureau de l'appui aux missions ferait tout pour assumer ces nouvelles responsabilités au moyen du personnel dont il disposait, mais qu'un complément d'effectif pourrait être nécessaire à la bonne gestion des pouvoirs délégués. Il conviendrait d'étudier cette question dans le cadre du réexamen de la délégation prévu pour 2006.

<sup>21</sup> A/60/846/Add.5 et Corr.1.

<sup>22</sup> Dossier AN2001/62/2 du Bureau des services de contrôle interne.

vertu des pouvoirs qui lui sont délégués a été porté à 1 million de dollars pour les besoins fondamentaux, c'est-à-dire les biens et services essentiels, qui se prêtent par nature à des achats sur le marché local. Le Bureau des services de contrôle interne estime qu'il faudrait mettre en place, au sein du Département des opérations de maintien de la paix, un mécanisme spécial qui permette au Département d'assumer les responsabilités associées à ce pouvoir, et donc d'exercer convenablement la fonction de contrôle interne en ce qui concerne les achats des missions. Le Département des opérations de maintien de la paix et celui de la gestion doivent mettre au point des mécanismes de contrôle qui soient à la mesure des pouvoirs accrus dont dispose le premier en matière d'achats.

### **Informatique et télématique**

39. Dans son récent rapport sur l'audit de gestion approfondi du Département des opérations de maintien de la paix<sup>5</sup>, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé que la place du Service des communications et des technologies de l'information au sein du Bureau de l'appui aux missions soit revue, de sorte qu'il relève directement du Secrétaire général adjoint et soit ainsi en mesure de fournir au Département, et non aux seules missions, des services et des orientations techniques stratégiques. Le Bureau des services de contrôle interne jugeait que la place qu'occupait le Service entraînait un déploiement inefficace des ressources et nuisait à l'efficacité des services fournis. Il estimait également que, du fait de sa structure hiérarchique, le Service ne pouvait défendre ses propositions en matière d'informatique et de télématique auprès de l'équipe de direction du Département, ce qui était pourtant indispensable pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat stratégique et veiller à une utilisation optimale de l'informatique et de la télématique dans le Département.

40. En outre, le Département n'a pas de stratégie bien mûrie en matière de gestion de l'information et ses capacités servent à répondre aux besoins ponctuels de ses services et divisions. Au sein de ces derniers, plusieurs groupes de la gestion de l'information ont élaboré séparément des systèmes de gestion non compatibles avec ceux du Service des communications et des technologies de l'information. Or, d'après l'instruction administrative sur les initiatives en matière de technologies de l'information et des communications (ST/AI/2005/10), ces technologies doivent être utilisées de façon cohérente et coordonnée. Il convient d'optimiser les gains de productivité et autres avantages que peuvent offrir la bureautique et l'informatique. C'est pourquoi le Bureau des services de contrôle interne recommande à nouveau que le Département achève la mise au point de sa stratégie de gestion de l'information et analyse soigneusement les initiatives concernant les systèmes informatiques et télématiques du point de vue de la compatibilité et de l'intégration avec les systèmes existants et à venir, et déplace l'entité chargée de l'informatique<sup>16</sup>.

### **Questions financières et budgétaires**

41. Le respect du principe de la responsabilité est l'une des clefs de la bonne gestion des opérations de paix. Cependant, en ce qui concerne les questions budgétaires et financières, les responsabilités ne sont pas clairement définies, ni au niveau des missions ni à celui du Siège. Dans les missions, le chef de mission est officiellement responsable de l'établissement du budget, mais les pouvoirs financiers sont délégués au Directeur de l'Administration. De même, les voies

hiérarchiques reliant le chef de mission au Conseil de sécurité, au Secrétaire général et au Département ne sont ni officiellement définies, ni respectées.

42. L'audit de gestion approfondi du Département des opérations de maintien de la paix réalisé par le BSCI a révélé des doubles emplois dans les activités menées par le Service de gestion et d'appui financiers du Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Département de la gestion dans les domaines budgétaire et financier<sup>16</sup>. Le Contrôleur alloue des fonds au Département des opérations de maintien de la paix, qui les répartit ensuite entre les missions. Le Service de gestion et d'appui financiers et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité sont tous deux chargés de communiquer l'information financière et de suivre l'exécution des budgets des missions. Bien que le Département de la gestion et celui des opérations de maintien de la paix aient fait observer qu'ils jouaient des rôles distincts dans l'examen de ces budgets, ils ont décidé l'un comme l'autre de rationaliser le processus budgétaire relatif aux opérations de maintien de la paix et de supprimer tout double emploi. Ils ont également décidé que seule la Division de la comptabilité du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité se pencherait sur les comptes des missions.

43. Lorsque s'amorce la période cruciale de mise en place d'une nouvelle mission dont le budget n'a pas encore été adopté, le Département des opérations de maintien de la paix a recours à une autorisation de dépenses avant mandat pour lancer les opérations d'appui logistique. Or, dans son rapport sur l'audit approfondi du Département, le Bureau des services de contrôle interne a estimé que le montant maximal des dépenses avant mandat pouvant être imputées sur le Fonds de réserve pour le maintien de la paix, soit 50 millions de dollars, n'était plus assez élevé dans le cas des grosses missions importantes, d'autant que ce montant devait également servir à financer la reconstitution des stocks stratégiques pour déploiement rapide. L'insuffisance des dépenses autorisées avant mandat peut empêcher d'établir en temps voulu les structures organisationnelles et hiérarchiques nécessaires à la bonne gestion du Département des opérations de maintien de la paix et des missions, autrement dit de procéder à la séparation des tâches et au recrutement du personnel essentiel. Le Département de la gestion a approuvé la recommandation du Bureau des services de contrôle interne tendant à ce qu'il mène une étude et sollicite un relèvement du montant maximum de l'autorisation de dépenses avant mandat. Toutefois, aucune mesure n'a encore été prise.

#### **Gestion des ressources humaines**

44. En 1994, le Bureau de la gestion des ressources humaines du Département de la gestion a délégué les pouvoirs de recrutement du personnel des missions au Département des opérations de maintien de la paix, étant entendu qu'une telle délégation aiderait celui-ci à doter plus efficacement et plus rapidement les opérations de maintien de la paix des effectifs nécessaires. Le Département des opérations de maintien de la paix est donc chargé de recruter, déployer et gérer le personnel civil international des missions. Le Service de la gestion du personnel a été créé au sein du Département pour exécuter ces tâches.

45. Lors de l'audit de gestion approfondi du Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau des services de contrôle interne a constaté que la délégation de pouvoir au Département ne produisait pas les effets escomptés car



celui-ci n'avait pas, à son tour, délégué les pouvoirs de recrutement aux missions, à l'exception de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo et de l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, qui s'étaient vues déléguer des pouvoirs limités<sup>16</sup>. Au lieu de cela, le Service de la gestion du personnel est devenu un intermédiaire entre le Bureau de la gestion des ressources humaines et les missions. Selon le Département de la gestion, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'a pas assuré un réel suivi de la délégation de pouvoir consentie au Département des opérations de maintien de la paix faute de moyens suffisants. Le Bureau des services de contrôle interne a recommandé que le Département de la gestion procède à un examen complet et objectif visant à évaluer l'efficacité de cette délégation de pouvoir. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a fait savoir que cet examen venait de débiter.

46. L'une des principales fonctions des dirigeants est de veiller à recruter en temps voulu des effectifs suffisants dans tous les domaines d'activité essentiels. Au 31 mai 2005, le taux global de vacance de postes dans les missions était de 23 %, le pourcentage de postes vacants atteignant 32 % dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur recrutés sur le plan international. Or, un taux de vacance de postes supérieur à 20 % pourrait nuire à l'exécution du mandat d'une mission. Comme l'a indiqué le BSCI dans son rapport, le Service de la gestion du personnel et le Bureau de la gestion des ressources humaines n'ont pas pris les mesures nécessaires pour limiter les taux de vacance de postes. Le Bureau des services de contrôle interne a donc recommandé qu'un plan d'action soit élaboré pour chaque mission, afin que l'évolution du taux de vacance de postes soit suivie et des objectifs arrêtés. Donnant suite à la recommandation du Bureau, dans le cadre du budget axé sur les résultats pour l'exercice 2006/07, le Département des opérations de maintien de la paix a fixé l'indicateur de résultats relatif aux taux de vacance de postes dans les missions à 7 % pour le personnel international et à 5 % pour le personnel recruté sur le plan national.

47. Les dirigeants du Département des opérations de maintien de la paix ont indiqué que les ressources humaines, en particulier le nombre de fonctionnaires du Siège chargés de soutenir les missions, n'étaient pas suffisants étant donné l'expansion que les opérations de paix polyvalentes avaient connue et les difficultés qu'elles avaient rencontrées au cours des cinq dernières années. À l'évidence, le Département doit disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter pleinement des responsabilités qui lui incombent en matière d'appui aux missions. Néanmoins, le Bureau des services de contrôle interne n'est pas en mesure de dire si les effectifs actuels du Département sont suffisants, car celui-ci n'a pas indiqué le niveau minimum de ressources dont il a besoin pour appuyer les missions, comme l'avait recommandé le rapport Brahimi en 2000. Le Département devrait procéder à un examen dans les plus brefs délais, et analyser les capacités dont lui-même et le Département de la gestion disposent au Siège et dans les missions pour exécuter des fonctions d'appui équivalentes, l'objectif étant de réduire au minimum les doubles emplois et les chevauchements.

#### **Programme d'organisation des carrières**

48. Les entretiens menés par le Bureau des services de contrôle interne et les résultats de son enquête ont montré souvent que le niveau de compétences et de connaissances des fonctionnaires ne répondait pas aux exigences du poste occupé, et ce, à différents niveaux, au Siège comme dans les missions. L'une des principales

raisons en est que les opérations de paix n'ont jamais été présentées au personnel comme étant susceptibles d'offrir des perspectives de carrière à long terme. Or, l'ONU a des activités de maintien de la paix depuis une soixantaine d'années, ce qui prouve qu'il s'agit d'une activité de base permanente de l'Organisation. Faute d'offrir des plans de carrière structurés au personnel de maintien de la paix, le Département des opérations de maintien de la paix risque de ne pas pouvoir constituer et développer, dans l'intérêt à long terme de l'Organisation, une réserve de fonctionnaires ayant une connaissance approfondie des opérations de paix. De l'avis du Bureau, il est urgent d'établir un programme complet d'organisation des carrières, assorti du système de formation idoine. Le Département a commencé à s'occuper de la question en créant en juillet 2006, au sein du Bureau de la gestion du changement, le Service intégré de formation, qui doit l'aider à faire en sorte que le personnel, toutes catégories confondues, des missions soit mieux préparé et bénéficie d'une formation professionnelle continue.

49. Dans sa stratégie de réforme, énoncée dans un document intitulé « Opérations de paix 2010 », le Département des opérations de maintien de la paix a bien dit que son personnel était son principal atout et qu'il savait devoir faire preuve d'un plus grand professionnalisme lorsqu'il s'agissait de recruter et de retenir du personnel hautement qualifié ayant une vaste expérience des opérations de paix. *Commentant le projet de rapport d'audit établi par le Bureau des services de contrôle interne, le Département a dit qu'il lui fallait redoubler d'efforts pour s'attaquer aux causes profondes de l'importante rotation des administrateurs en poste hors siège (30 %) et de la persistance de taux de vacance de postes élevés dans les opérations de paix des Nations Unies pour pouvoir se doter ainsi d'un personnel stable pouvant être formé et perfectionné en fonction des besoins de l'Organisation. À cette fin, le Secrétaire général a déjà présenté des propositions visant à effacer de sérieuses différences dans les conditions d'emploi offertes au personnel des opérations hors Siège, notamment en instituant un contrat unique régi par une seule série de dispositions du Règlement du personnel, en déterminant le statut des missions (autorisées aux familles ou formellement déconseillées à celles-ci) sur la base de la phase du plan de sécurité en vigueur et en harmonisant les conditions d'emploi du personnel des missions formellement déconseillées aux familles avec celles du personnel des organismes, fonds et programmes des Nations Unies.* Par ailleurs, dans le rapport intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale »<sup>23</sup>, le Secrétaire général a indiqué que le capital humain nouveau de l'ONU consisterait dans un corps de fonctionnaires internationaux de carrière chargés de fonctions stables. Comme on l'a signalé au paragraphe 33, quelque 2 500 postes de fonctionnaire international seront recensés dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales pour la constitution de ce corps.

#### **D. Mécanisme de gestion globale des risques intégré dans le dispositif de contrôle interne**

50. Toute organisation doit composer avec un certain nombre d'incertitudes, la difficulté pour sa direction étant de déterminer le degré de risque qu'elle est prête à accepter tandis qu'elle s'efforce d'atteindre ses objectifs. Cette difficulté, le

<sup>23</sup> A/60/692 et Corr.1 et 2.

Département des opérations de maintien de la paix s'y heurte tout particulièrement étant donné le caractère évolutif des situations dont il s'occupe. Le Bureau des services de contrôle interne est très préoccupé par le fait que l'Organisation, y compris le Département des opérations de maintien de la paix, n'a pas encore adopté de dispositif de contrôle interne, et notamment de mécanisme de gestion globale des risques conforme aux bonnes pratiques en vigueur dans les organismes publics. Le Département doit se doter d'un tel mécanisme. Le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)<sup>24</sup>, organisation qui œuvre à améliorer la qualité des rapports financiers en prônant le respect de l'éthique des affaires, la mise en place de mécanismes de contrôles internes efficaces et la bonne gouvernance d'entreprise, a défini la gestion globale des risques comme un processus auquel recourt le conseil d'administration, la direction ou le personnel d'une organisation, lors de l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de cette dernière, pour mettre en évidence les événements susceptibles d'influer sur l'organisation et maintenir les risques dans les limites acceptables, de façon que l'organisation puisse être raisonnablement sûre d'atteindre ses objectifs. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI)<sup>25</sup> a approuvé le concept de dispositif de contrôle établi par le COSO et l'a intégré dans ses directives sur les normes de contrôle interne applicables au secteur public.

51. Une étude externe des risques réalisée en 2006 à la demande du Bureau des services de contrôle interne a mis en évidence les principaux risques auxquels le Département des opérations de maintien de la paix était exposé, et montré que, dans la plupart des domaines administratifs et opérationnels, les modalités d'exécution des tâches n'étaient pas officiellement définies. Elle a conduit le Bureau à conclure que le Département devait élaborer un mécanisme de gestion des risques portant avant tout sur la gestion des ressources, les modalités d'exécution des tâches et l'appui informatique. Le Département doit maintenant évaluer sa capacité de gestion des risques et modifier ses procédures pour améliorer son savoir-faire dans le domaine de la gestion des risques.

## E. Structure de la fonction de suivi

52. Le Département des opérations de maintien de la paix mène des activités diverses pour s'acquitter d'un mandat difficile. Il est exposé à différents risques qui doivent être surveillés et gérés. La bonne intégration des objectifs des sous-programmes est d'une importance capitale. Or, la fonction de suivi du Département

<sup>24</sup> Fondé en 1985, le COSO avait à l'origine pour vocation de financer les travaux de la Commission nationale sur l'information financière frauduleuse, organe indépendant mis en place par le secteur privé pour étudier les causes possibles de la publication d'informations financières frauduleuses et formuler des recommandations à l'intention des entreprises publiques et de leurs auditeurs indépendants, de la Securities and Exchange Commission et d'autres autorités chargées de la réglementation, et d'établissements d'enseignement. La Commission nationale a bénéficié du concours de cinq grands syndicats professionnels des États-Unis : l'American Accounting Association, l'American Institute of Certified Public Accountants, Financial Executives International, l'Institute of Internal Auditors et la National Association of Accountants (rebaptisée Institute of Management Accountants).

<sup>25</sup> L'INTOSAI rassemble les institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'États Membres de l'ONU ou de ses institutions spécialisées. Les institutions supérieures de contrôle jouent un rôle fondamental dans la vérification des comptes et des opérations des États et la promotion d'une gestion financière saine et responsable.

est mal structurée, le suivi des activités des sous-programmes étant généralement assuré par les fonctionnaires responsables de ces sous-programmes. Le Bureau des services de contrôle interne estime que plusieurs éléments de cette fonction sont essentiels et doivent être renforcés au sein du Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Il s'agit du cadre de budgétisation axée sur les résultats et de l'évaluation des résultats des sous-programmes, de la gestion globale des risques, de la stratégie de gestion de l'information, de l'accompagnement du changement visant à soutenir l'effort de réforme, de l'élaboration de la doctrine, du recensement des pratiques de référence et de l'établissement du bilan de l'expérience acquise.

53. Les activités de suivi sont étroitement liées entre elles, d'où la nécessité d'une structure bien conçue sur laquelle le Département puisse pleinement s'appuyer pour atteindre ses objectifs. Par ailleurs, interrogés par le Bureau des services de contrôle interne à l'occasion d'une enquête, les partenaires du Département qui participent aux opérations de paix ont appelé l'attention sur la nécessité de créer, dans le Département, une entité centrale officiellement chargée de faire connaître les politiques et de diffuser l'information. Les activités du Bureau de la gestion du changement et de la Section des pratiques optimales de maintien de la paix, qui relèvent actuellement du Bureau du Secrétaire général adjoint, exigent une meilleure organisation.

## **IV. Échanges, coordination et coopération avec les partenaires du Département des opérations de maintien de la paix**

### **A. Relations avec les partenaires des opérations de maintien de la paix**

54. Bien que le Département des opérations de maintien de la paix soit le département chargé au premier chef des opérations de maintien de la paix, il doit actuellement s'appuyer sur de nombreux partenaires au Siège et sur le terrain pour mener à bien des missions multidimensionnelles (voir tableau 2). Certains d'entre eux, en particulier les organismes des Nations Unies, qui forment les équipes de pays des Nations Unies, ont l'avantage d'avoir une bonne connaissance théorique et pratique du terrain du fait qu'ils étaient présents dans la plupart des pays en conflit bien avant le déploiement des missions. Certains disposent de spécialistes et d'informations auxquels le Département n'a pas accès. Le Bureau des opérations du Département est responsable du dialogue et des relations d'ensemble avec ces partenaires, tandis que le Bureau de l'appui aux missions assume les fonctions administratives et logistiques que lui a déléguées le Département de la gestion et collabore avec les partenaires compétents dans le domaine de l'appui opérationnel. La Division militaire, la Division de la police et le Service de la lutte antimines travaillent également avec des partenaires extérieurs dans leurs domaines d'activité respectifs.

Tableau 2  
**Principaux partenaires du Département des opérations de maintien de la paix  
 et fonctions assumées dans les opérations de paix**

<i>Partenaire</i>	<i>Fonctions ou domaines de spécialisation</i>
Département de la gestion	Fonctions administratives et logistiques portant notamment sur les finances, le budget, les achats, le recrutement et la stratégie informatique
Département de l'information	Stratégie d'information et de communication
Département des affaires politiques	Orientation politique et direction des missions politiques spéciales et planification
Bureau des affaires juridiques	État de droit
Bureau de la coordination des affaires humanitaires	Assistance humanitaire
Département de la sûreté et de la sécurité	Sécurité
Haut-Commissariat aux droits de l'homme	Droits de l'homme
Missions sur le terrain dirigées par le Département	Mise en œuvre de leur mandat
Fonds des Nations Unies pour l'enfance	Protection de l'enfance
Programme des Nations Unies pour le développement et autres organismes membres des équipes de pays des Nations Unies	Diverses questions de développement socioéconomique et réintégration dans le cadre des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration
Union africaine, Union européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et autres partenaires extérieurs	Coopération, coordination et consultation aux fins des opérations de paix

55. Le BSCI a demandé aux principaux partenaires du Département d'évaluer l'efficacité des échanges, de la coordination et de la coopération dans les missions de paix. De manière générale, les partenaires se sont dits satisfaits de leurs relations avec le Département. La plupart des personnes interrogées ont déclaré que l'appui politique et administratif fourni par le Département était adéquat et que celui-ci était en mesure d'assurer une coordination efficace et d'obtenir des résultats dans les situations de crise.

56. Cependant, la majorité des personnes interrogées estimaient aussi que la communication et la coopération entre le Département et ses partenaires pouvaient être encore améliorées. On trouvera ci-après un aperçu des observations les plus marquantes faites par les principaux partenaires :

a) Il conviendrait d'établir un point de contact unique entre le Département au Siège d'une part, et les missions sur le terrain et les partenaires d'autre part;

b) Le Département doit définir officiellement et de manière précise les modalités des échanges, de la coopération et de la coordination avec ses partenaires dans les opérations de paix;

c) La coopération avec le Département se fait principalement au moyen de contacts ad hoc et d'arrangements informels, qui sont efficaces jusqu'à un certain point mais ne vont pas dans le sens d'une démarche rationnelle et cohérente;

d) Le style de gestion doit être revu afin de favoriser la transparence, l'échange d'informations et la confrontation d'opinions divergentes concernant les opérations de paix;

e) Il conviendrait que les hauts responsables du Département énoncent les priorités de politique générale qui devraient former la base de ses stratégies générales en matière de communication.

57. Les audits du Bureau des services de contrôle interne portant sur la gestion des missions de maintien de la paix et des missions politiques et sur l'appui qui leur est fourni<sup>26</sup> ont révélé que deux des principales stratégies de coopération et de coordination arrêtées par le Secrétaire général à l'intention du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques (le regroupement des services des divisions régionales des deux départements et la formation de groupes d'étude interdépartementaux<sup>27</sup>) n'avaient pas été mises en œuvre convenablement. En outre, des fonctionnaires des deux départements ont indiqué que les échanges, la coordination et la coopération pouvaient être efficaces ou contreproductifs selon les cas. Bien que la direction du Département des opérations de maintien de la paix soutienne que les activités d'ordre politique intéressant les opérations ne font aucunement double emploi, le Bureau considère que les fonctions politiques des deux départements se recoupent dans une certaine mesure<sup>8</sup>.

58. Le Département a fait de la nécessité d'établir un cadre de partenariat dynamique l'un des cinq éléments de réforme exposés dans son initiative « Opérations de paix 2010 ». Selon le BSCI, les partenariats entre le Département des opérations de maintien de la paix et les autres départements, les organismes, fonds et programmes des Nations Unies et les différents partenaires extérieurs devraient faire l'objet de plans d'action au niveau opérationnel. *Le Département a indiqué qu'il s'employait à renforcer l'intégration avec ses partenaires extérieurs en définissant des principes communs (en matière de désarmement, démobilisation et réintégration, par exemple) et qu'il se proposait de créer un petit groupe chargé de gérer les relations avec ses partenaires.*

## **B. Planification intégrée des missions**

59. Le Département des opérations de maintien de la paix étant responsable de la planification des opérations de paix, conformément aux instructions du Secrétaire général, la planification intégrée des missions est une activité cruciale à laquelle ses partenaires doivent être associés.

---

<sup>26</sup> Missions d'audit du BSCI AP2006/560/01 et AP2006/600/15.

<sup>27</sup> Voir A/55/977.

60. La création de cellules de mission intégrées, comme recommandé dans le rapport Brahimi, est au cœur de la planification intégrée des missions. Ces cellules devaient devenir le mécanisme standard de planification et d'appui aux missions. Leurs membres, appuyés par divers organismes des Nations Unies, devaient travailler avec le Département des opérations de maintien de la paix, les responsables des cellules ayant autorité à titre temporaire sur le personnel détaché.

61. Le Secrétaire général a conclu que ce système n'était efficace qu'en tant que dispositif d'échange d'informations et l'était moins en tant que mécanisme de planification stratégique et de gestion<sup>28</sup>.

62. Les principaux organismes qui ont fait partie de cellules de mission intégrées ont, quant à eux, fait le constat suivant :

a) Les partenaires ne participent pas aux toutes premières phases du processus et sont obligés de soulever la question au plus haut niveau pour y être associés;

b) L'échange d'informations et la coopération reposent souvent sur des relations personnelles;

c) Le rôle et les responsabilités incombant aux différents départements et organismes, une fois que la mission est opérationnelle, ne sont pas clairement définis.

63. Il ressort des audits effectués par le Bureau que le Département doit revoir la composition et le mandat des cellules de mission intégrées et délimiter les responsabilités, notamment les pouvoirs de décision<sup>29</sup>. Le Bureau juge également essentiel que le Cabinet du Secrétaire général impose et supervise la formation des membres des cellules de mission intégrées<sup>30</sup>. Certes, la supervision des cellules relève du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, comme l'a souligné le Département dans sa réponse au projet de rapport d'audit du Bureau, mais ce dernier considère que l'intervention du Cabinet du Secrétaire général faciliterait grandement la mise en place effective d'activités de formation. Le BSCI a noté qu'un groupe de travail interdépartemental pour la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (le Groupe des opérations en Iraq) avait été créé et fonctionnait de manière efficace, avec la participation active et sous la surveillance du Cabinet du Secrétaire général. Le Cabinet partage l'avis du Bureau; il estime que sa participation contribue à accroître l'efficacité des groupes de travail interdépartementaux, comme on a pu le constater récemment lors de la planification de l'action à mener au Darfour. En outre, le Département doit pouvoir s'appuyer sur des cellules spécialisées de planification des missions, au Siège et sur le terrain, qui soient pleinement responsables de la direction, de la coordination et du suivi du processus de planification ainsi que de la remontée de l'information.

64. En 2006, le Comité des commissaires aux comptes a noté qu'il n'existait toujours pas de définition précise du terme « mission intégrée » et que les attributions et responsabilités des différents intervenants n'étaient pas claires<sup>31</sup>. Il a

<sup>28</sup> Voir A/60/640.

<sup>29</sup> Voir A/58/746 et A/60/717.

<sup>30</sup> Mission d'audit AP2006/506/01.

<sup>31</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixantième session, Supplément n° 5*, vol. II et rectificatif (A/60/5 (Vol. II) et Corr.1).

recommandé que l'Organisation continue de préciser le concept de partenariats au sein d'une mission intégrée, qu'elle détermine leur fonction, leur structure et leur rôle et qu'elle mette au point les principes directeurs et les politiques à suivre en la matière. Il a également recommandé que des consultations approfondies soient menées avec les équipes de pays des Nations Unies dès la première phase du processus de planification des missions. Le Département a fait remarquer qu'une note d'orientation sur les missions intégrées avait été publiée par le Secrétaire général le 17 janvier 2006 et que le Comité des commissaires aux comptes, dans son projet de rapport sur les opérations de maintien de la paix pour l'exercice annuel clos le 30 juin 2006, avait examiné la recommandation relative à la définition du terme « mission intégrée » ainsi que la répartition actuelle des attributions et des responsabilités.

65. Le BSCI prend acte des avancées considérables réalisées par le Département en consultation avec ses partenaires, à savoir l'élaboration de directives détaillées concernant la méthode de planification intégrée des missions, qui ont été approuvées par le Secrétaire général en juin 2006. Ces directives confirment le rôle essentiel joué par la cellule de mission intégrée en tant que garant de la cohérence du processus de planification et de la participation systématique des organismes des Nations Unies. Le Département a également défini le mandat des cellules de mission intégrées mais le texte était encore à l'état de projet au moment de l'audit. Les principaux partenaires qui ont répondu à l'enquête du Bureau estimaient que la nouvelle méthode de planification intégrée devrait à l'avenir améliorer considérablement la planification et la conception des missions intégrées et les relations avec les équipes de pays des Nations Unies, et que, mise en œuvre correctement, elle aurait un effet positif appréciable sur les nouvelles missions.

## **V. Initiative de restructuration du Département**

### **A. Renforcement de l'intégration**

66. Dans la structure d'organisation fonctionnelle actuelle du Département, chacun des services spécialisés de ses cinq sous-programmes rend compte à la hiérarchie de son propre sous-programme. Pour l'accomplissement des principales tâches confiées au Département, comme celle qui consiste à déployer rapidement une mission pluridisciplinaire, il est indispensable d'intégrer des fonctions distinctes de manière efficace et au moindre coût en maintenant une gouvernance et une responsabilisation adéquates pour chaque bureau et chaque service. L'intégration effective des activités des services spécialisés par l'échange d'informations, l'établissement d'une communication et la rationalisation des opérations transversales, qui produirait des gains d'efficacité et des synergies, est un facteur déterminant pour la réalisation des objectifs du Département. Il faudrait également que le Département assure des communications efficaces entre ses services spécialisés, ses missions extérieures et ses partenaires des opérations de paix.

67. Se fondant sur les résultats de ses entretiens avec des fonctionnaires et des partenaires du Département et les réponses aux questions qu'il leur a posées, ainsi que sur une analyse des rapports et des études internes du Département sur ce sujet, le Bureau a conclu que les procédures opérationnelles n'étaient pas suffisamment intégrées au sein du Département. Il s'agit là d'une grave lacune dans la structure de



gestion du Département, qui est amplifiée par l'absence d'une doctrine appropriée, d'un système global de mesure des résultats et d'un mécanisme de gestion des risques, comme on l'a vu dans la section III plus haut.

68. La direction et le personnel du Département ont fait observer que ses sous-programmes et ses services étaient cloisonnés, ce qui entraînait des déficiences dans la communication et une méconnaissance de leurs apports et produits respectifs. Le groupe de travail sur les questions d'organisation constitué par le Département pour le programme « Opérations de paix 2010 » a souligné que, d'après les indications disponibles, la plupart des méthodes employées pour les tâches qui impliquent l'intervention de plusieurs unités administratives sont déterminées par des individus, ont un caractère informel, ne font pas l'objet de communications ou d'une concertation à l'échelle du Département, et peuvent être bouleversées à l'occasion de mouvements de personnel. Les possibilités de création de synergies avec les gains d'efficacité qui en résultent se trouvaient ainsi réduites. Dans un rapport du Secrétaire général<sup>32</sup>, on notait que les services internes du Département agissaient de façon dispersée et qu'il n'existait pas de mécanismes officiels permettant de veiller à ce que les officiers d'état-major dans les différents bureaux communiquent entre eux ou coordonnent systématiquement leurs activités.

69. Par ailleurs, le défaut d'intégration observé dans les procédures opérationnelles et les structures organisationnelles du Département, allié à une communication insuffisante, risque d'affaiblir la direction stratégique. Les hauts fonctionnaires du Département ont fait remarquer qu'ils reçoivent souvent des informations contradictoires ou mal synthétisées, en partie à cause des cloisonnements, ce qui leur complique la tâche lorsqu'ils doivent coordonner une action internationale efficace<sup>33</sup>.

70. En outre, il est dit dans le rapport Brahimi que les missions sont amenées à établir leurs propres réseaux au sein du Département pour obtenir les réponses et l'appui dont elles ont besoin, surtout au cours des premiers mois, qui sont particulièrement critiques. Les partenaires du Département et les fonctionnaires des missions interrogés par le Bureau, quant à eux, ont indiqué qu'il fallait renforcer les structures du Département pour assurer des communications et des échanges d'informations efficaces.

## **B. Structure matricielle intégrée**

71. Le Département a constaté que sa structure de gestion avait le défaut de ne pas être suffisamment intégrée et il attache une très grande importance à cette question dans le cadre de la réforme qu'il a engagée. En 2005, il a mis en place un plan visant à restructurer ses services et à renforcer son intégration. Le Bureau insiste en particulier sur le fait que le Département devrait être en mesure de systématiser les communications et les échanges d'informations et de trouver une solution reposant sur la mise en place d'un « guichet unique » pour que les missions et les partenaires soient directement en relation avec le Siège. Cependant, cela ne doit pas ajouter un niveau de gestion supplémentaire à l'édifice.

<sup>32</sup> A/55/977.

<sup>33</sup> Rapport du groupe de travail sur la réforme du Département des opérations de maintien de la paix, groupe de travail sur les questions d'organisation.

72. Le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a donné pour tâche à des membres de divers bureaux et services du Département de constituer un groupe de travail au sein de ce département sur les questions d'organisation dans le cadre de son plan de réforme « Opérations de paix 2010 ». En règle générale, on distingue trois types de structures pour une organisation : une structure fonctionnelle, une structure matricielle et une structure par projet. Le groupe de travail a effectué une analyse sur la base de nombreux entretiens et d'un examen des pratiques prépondérantes, et recommandé de réorganiser le siège du Département en substituant une structure matricielle à la structure fonctionnelle qui existe actuellement avec cinq sous-programmes distincts. Dans une structure matricielle, l'ossature fonctionnelle est préservée mais les services mettent leurs moyens à la disposition des équipes de projets en cas de besoin. Cette structure pourrait combiner les avantages du mode d'organisation par fonctions et du mode d'organisation par projets, si elle est convenablement conçue et mise en œuvre. Le Bureau souscrit aux recommandations du groupe de travail, mais fait observer qu'il faudra atténuer les risques importants inhérents à une telle réorganisation.

73. Les avantages associés à la mise en place d'équipes intégrées dans le cadre d'une structure d'organisation de type matriciel ont été envisagés dans le rapport Brahimi et étudiés de façon plus approfondie par le groupe de travail du Département sur les questions d'organisation. Ces avantages sont les suivants :

a) Les équipes intégrées composées de membres du personnel de différents sous-programmes seront responsables pour toutes les questions ayant trait à la mission ou au pays d'affectation. En conséquence, si elles sont dûment habilitées, elles pourraient assurer la centralisation de toutes les communications avec les missions et les partenaires;

b) Le Département pourra mobiliser les compétences spécialisées nécessaires à des projets précis sans avoir à remodeler son organisation chaque fois qu'un nouveau projet est amorcé;

c) La formule envisagée permettra aux partenaires du Département d'affecter des membres de leur personnel à des équipes spéciales interdépartementales ou interorganisations pour apporter un soutien;

d) Les équipes intégrées ont déjà fait la preuve de leur efficacité : le Service intégré de formation, qui a été officiellement créé à titre permanent, et l'Équipe de planification ad hoc pour le Darfour, qui est chargée de planifier une éventuelle mission du Département des opérations de maintien de la paix dans cette région, en fournissent une illustration.

74. Le groupe de travail du Département sur les questions d'organisation a étudié les quatre options présentées ci-dessous pour la restructuration et recommandé le choix de l'option c) :

a) *Maintien du statu quo* avec la structure fonctionnelle actuelle et amélioration des modes de fonctionnement internes sans mettre en place des équipes intégrées;

b) *Intégration légère* : groupement d'« agents de liaison » autour des équipes formées par le Bureau des opérations;

c) *Intégration moyenne* : recours à des équipes placées sous la direction du Bureau des opérations avec un élément détaché par le Bureau de l'appui aux

missions, comprenant six ou sept fonctionnaires, et un ou deux membres du personnel militaire et/ou de la police;

d) *Intégration complète* : recours à des équipes placées sous la direction du Bureau des opérations et à des équipes composées de fonctionnaires des services d'appui aux missions et de membres du personnel militaire et de la police (soit 30 personnes environ).

75. Suivant la proposition élaborée par le groupe, le modèle d'intégration moyenne est une solution réalisable car il offre l'avantage de pouvoir être appliqué dans les limites des ressources existantes et de façon progressive, avec une faible incidence sur les opérations en cours.

76. La formule de l'« intégration légère » ne serait pas suffisante pour assurer un fonctionnement selon le principe du « guichet unique » du fait que les pouvoirs attribués aux équipes intégrées sont limités et elle ne conviendrait pas nécessairement pour l'exécution d'un projet complexe de longue durée, tel que la planification d'une vaste mission sur le terrain. Quant à celle de l'intégration complète, elle nécessiterait l'approbation du Secrétaire général et des États Membres en raison de l'ampleur des modifications qu'elle suppose et du volume important des moyens supplémentaires qui seraient requis, en particulier dans les domaines militaire et de la police. Les activités quotidiennes du Département pourraient également être perturbées.

77. Le Bureau estime que la mise en place d'équipes intégrées sur la base d'une organisation matricielle est une formule qui permettrait d'améliorer la structure de gestion du Département, si elle est appliquée de façon adéquate. À son avis, le Département est en bonne voie pour se réformer et il doit déterminer quelles sont les solutions concrètes à mettre en œuvre. Les recommandations faites par le groupe de travail sur la doctrine du Département en vue d'améliorer cette doctrine et de donner une formation appropriée aux fonctionnaires devraient être considérées comme une condition préalable à la mise en œuvre du programme de réforme du Département.

78. Si le Département décide d'adopter un schéma d'organisation matricielle intégrée, il doit s'assurer que les risques inhérents à la conception et à la mise en place d'équipes intégrées sont gérés par référence à un niveau de tolérance à ne pas dépasser, faute de quoi les avantages escomptés associés à ce mode d'organisation et le succès de l'entreprise de restructuration pourraient être compromis. De l'avis du Bureau, il faudrait prendre en considération les facteurs suivants lors de la mise en œuvre :

a) Les tâches, les rôles et les responsabilités que les équipes intégrées sont censées assumer devraient être clairement définis et bien compris par toutes les entités et tous les agents intéressés, notamment les missions, les partenaires, les cadres et les fonctionnaires des services fonctionnels du Département, ainsi que les membres des équipes;

b) Les équipes intégrées devraient être dotées des pouvoirs requis et compter parmi leurs membres des fonctionnaires de rang suffisamment élevé pour être habilités à prendre des décisions. Les délégations de pouvoirs devraient être clairement définies pour assurer un contrôle sur l'exercice des responsabilités;

c) Les membres des équipes devraient pouvoir obtenir un appui technique de la part des services fonctionnels;

d) Il faudrait que le Département conçoive et applique un système d'évaluation des résultats pour organiser la double subordination dans la structure d'organisation matricielle intégrée. Le comportement professionnel des membres des équipes intégrées devrait faire l'objet d'appréciations par les chefs d'équipe et les cadres fonctionnels. Une conception minutieuse est nécessaire pour assurer une évaluation objective. Il est également primordial que les cadres fonctionnels ayant des subordonnés qui sont membres d'équipes intégrées soient notés du point de vue de l'engagement dont ils font preuve à l'égard des équipes et du soutien qu'ils leur apportent;

e) La terminologie employée pour la conception et le fonctionnement des équipes intégrées devrait être normalisée et faire l'objet d'une concertation au sein du Département pour limiter les malentendus autant que possible;

f) Le Département devrait piloter la restructuration en assurant une harmonie avec les réformes de l'Organisation. Par exemple, sa stratégie de gestion de l'information devrait être harmonisée avec celle du Secrétariat.

### C. Gestion du changement

79. Un grand nombre des fonctionnaires du Département qui ont répondu à l'enquête du Bureau ont fait observer qu'ils se sentaient parfaitement à l'aise avec les structures organisationnelles actuelles même si ces structures impliquaient un manque de cohésion et une dispersion des responsabilités. Le Bureau estime que les fonctionnaires du Département, à tous les niveaux de la hiérarchie, devraient être associés au processus de restructuration à partir du moment où l'on a décidé d'agir. Il faut tenir dûment compte des impératifs liés à l'amélioration des communications internes, à la diffusion d'informations fréquemment actualisées sur les progrès réalisés et à la transparence des opérations, si l'on veut obtenir leur adhésion.

80. De l'avis du Bureau, le Département doit établir une structure plus solide pour mettre en œuvre son initiative « Opérations de paix 2010 », proposée par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix dans le cadre d'une vision d'ensemble pour faire en sorte que le Département soit à même de répondre aux besoins des opérations de paix qui évoluent rapidement. Antérieurement, dans le contexte du rapport Brahimi, le Comité des commissaires aux comptes avait recommandé la mise au point d'un plan d'ensemble adéquat dans le cadre duquel les mesures à prendre pour appliquer le plan Brahimi seraient systématiquement consignées et qui comprendrait des objectifs d'étape clairement définis et des indicateurs permettant de mesurer l'impact souhaité dans des délais appropriés, avec des indications claires sur la répartition des responsabilités et une estimation des coûts<sup>34</sup>. Le Bureau approuve ce type de démarche et son application à l'initiative « Opérations de paix 2010 ». Jusqu'à présent, les opérations liées à cette initiative ont été menées par des groupes de travail temporaires. Il est nécessaire d'élaborer un plan d'ensemble dans lequel on indiquerait quels services et quels fonctionnaires seraient responsables de la mise en œuvre des mesures de réforme approuvées proposées par les groupes de travail.

---

<sup>34</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 5, vol. II et rectificatif (A/59/5 (Vol. II) et Corr.1).*

81. La mise en œuvre d'une réforme n'est pas un événement ponctuel; c'est un processus à long terme qui doit être géré de façon systématique et qui exige des efforts considérables et une attention soutenue de la part de la direction. En vue de faciliter ce processus, il serait souhaitable que le Bureau de la gestion du changement du Département soit désigné comme l'entité responsable au premier chef pour l'aboutissement des travaux liés à la réorganisation car le BSCI estime qu'il est le mieux placé pour assurer la coordination de l'initiative « Opérations de paix 2010 ». Le Bureau rend compte directement au Secrétaire général adjoint et est de ce fait mieux en mesure de gérer des conflits éventuels qui pourraient survenir entre les diverses composantes du Département. Le Bureau de la gestion du changement, qui élaborerait et exécuterait un plan détaillé pour la mise en place des équipes matricielles intégrées, devrait être habilité à diriger et à coordonner le processus de gestion des mesures de réforme. Un appui externe sera probablement nécessaire pour faire appel à des compétences spécialisées dans les domaines de la gestion et de l'organisation des tâches. Ces consultants externes pourraient fournir des conseils d'expert au sujet des processus de réforme et des modes d'organisation et élaborer des programmes de communication pour tenter de gagner l'adhésion des fonctionnaires qui se sentent menacés par les changements. Le travail d'analyse entrepris sur les réformes organisationnelles devra être organisé et réexaminé systématiquement pour faire en sorte que les pratiques optimales existantes soient prises en compte et que les atouts des départements soient préservés.

## VI. Recommandations

82. Le Bureau des services de contrôle interne émet les recommandations suivantes quant à l'amélioration des structures de gestion du Département des opérations de maintien de la paix.

### Recommandation 1

83. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait proposer au Secrétaire général un mandat révisé indiquant clairement les responsabilités qui lui incombent dans la direction des activités de fond des missions politiques spéciales, en plus de celle des opérations de maintien de la paix (AP2006/560/01/01)<sup>35</sup>.

84. Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'étant donné l'augmentation du nombre de missions politiques spéciales et la diversité de leurs mandats, son rôle dans la gestion des opérations menées sur le terrain dans le cadre de ces missions doit être précisé. Le Département collaborera étroitement avec le Cabinet du Secrétaire général et d'autres entités pour apporter les modifications nécessaires aux circulaires du Secrétaire général.

### Recommandation 2

85. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, à titre prioritaire, dresser un plan d'action pour l'élaboration d'une doctrine globale pour les opérations de maintien de la paix et autres opérations qu'il dirige en

<sup>35</sup> La cote donnée entre parenthèses dans cette section correspond au code interne utilisé par le Bureau des services de contrôle interne pour enregistrer ses recommandations.

promulguant officiellement les procédures internes applicables à ses activités. Ces procédures devraient définir la chaîne hiérarchique, énoncer les pouvoirs délégués au sein du Département et préciser le degré d'intégration des services et entités participant aux activités interdivisions. Pour pouvoir s'acquitter de cette tâche et renforcer son dispositif de contrôle interne, le Département devrait produire un organigramme pour chaque domaine opérationnel (AP2006/600/01/02).

86. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il était conscient de la nécessité de développer en permanence la doctrine et les procédures internes. Une équipe de gestion de haut niveau élargie a été chargée de classer par ordre de priorité les domaines dans lesquels une révision et une amélioration de la doctrine et des procédures internes s'imposent et d'adopter des documents d'orientation, tels que politiques, procédures, manuels et directives. Le Département a lancé un projet (le « guidance project » dans le cadre duquel il se propose de rassembler la totalité des directives et de la doctrine relatives à 1 200 domaines d'activité englobant toutes les tâches accomplies dans les opérations de paix. Il a déjà répertorié plus de 5 000 documents de politique et de procédure régissant les activités menées au Siège et sur le terrain et s'emploie actuellement à recenser les lacunes en vue de mettre au point un plan à long terme d'élaboration de la doctrine.*

### **Recommandation 3**

87. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait veiller à ce que le cadre de budgétisation axée sur les résultats soit rattaché de manière cohérente aux activités prescrites relevant de ses différents sous-programmes et à ce qu'il soit utilisé efficacement pour mesurer les résultats, en vue d'un meilleur respect des règles de bonne gouvernance et du principe de la responsabilité et de la réalisation des objectifs. En outre, des mesures devraient être prises en vue d'améliorer l'organisation de la fonction de contrôle et de suivi de la budgétisation axée sur les résultats du Bureau du Secrétaire général adjoint (AP2006/600/01/03).

88. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et convient qu'il pourrait faire de la budgétisation axée sur les résultats un outil de gestion plus efficace. Dans les deux derniers budgets, les indicateurs de succès étaient meilleurs. Cependant, le Département examinera les moyens par lesquels il pourrait, éventuellement avec une aide extérieure, apporter des améliorations à la budgétisation axée sur les résultats en tant qu'outil de gestion, ainsi qu'aux fonctions de suivi et d'évaluation du Bureau du Secrétaire général adjoint.*

### **Recommandation 4**

89. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en coordination avec le Département de la gestion, recenser les règles et procédures de l'Organisation des Nations Unies qui, selon lui, auraient besoin d'être révisées étant donné la complexité accrue du travail consistant à gérer et appuyer les opérations de paix et l'évolution du contexte dans lequel il s'effectue, tout en veillant à ce que les contrôles internes restent suffisants. Le cas échéant, les modifications qu'il est proposé d'apporter aux règles et procédures devront être présentées aux organes délibérants pour approbation (AP2006/600/01/04).

90. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il avait déjà essayé, avec le Département de la gestion, d'obtenir l'accord du Secrétaire général pour que certaines procédures soient modifiées ou qu'il y soit dérogé afin que des missions puissent être déployées ou élargies rapidement au Timor-Leste, au Liban et au Darfour. Ce sont certes là des mesures à court terme, mais elles seront le point de départ d'un effort à plus long terme de simplification et de rationalisation des procédures applicables sur le terrain (voir également les paragraphes 32 et 33 plus haut).*

#### **Recommandation 5**

91. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en coopération avec le Département de la gestion, élaborer et mettre en œuvre des mesures de contrôle interne adaptées aux pouvoirs accrus qui lui ont été délégués en matière d'achats, notamment créer un service qui serait uniquement responsable des opérations d'achat des missions et devrait en répondre (AP2006/600/01/05).

92. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il avait créé, avec le Département de la gestion, un groupe de travail conjoint qui examinait l'organisation, les procédures et le dispositif de contrôle des achats depuis six mois. En outre, deux postes temporaires (1 P-5 et 1 P-4) ont été inscrits au budget du compte d'appui pour 2006/07 aux fins de la gestion des pouvoirs délégués en matière d'achats. Des ressources supplémentaires ont été demandées dans le budget du compte d'appui pour 2007/08 pour que la planification et l'exécution des opérations d'achats des missions puissent être surveillées de plus près.*

#### **Recommandation 6**

93. Comme l'a recommandé le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, le Département des opérations de maintien de la paix devrait déterminer le niveau minimum des ressources humaines et financières nécessaires pour que le Siège puisse fournir un appui suffisant aux opérations de paix (AP2006/600/01/06).

94. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué que grâce à une étude de référence réalisée sous les auspices du groupe de travail sur les questions d'organisation il avait pu établir des modèles rudimentaires pour la dotation en effectifs des différents services des missions. Il envisage actuellement de réaliser une étude similaire pour les fonctions exercées au Siège. Il devra pour cela faire appel à une aide extérieure car il ne dispose pas lui-même des ressources nécessaires.*

#### **Recommandation 7**

95. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en coordination avec le Département de la gestion, examiner et analyser les rôles et responsabilités des deux départements en ce qui concerne les capacités d'appui existant au Siège et dans les missions sur le terrain afin d'éviter les doubles emplois et les chevauchements (AP2006/600/01/07).

96. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il prenait très au sérieux les problèmes structurels*

*fondamentaux qui l'empêchaient de s'acquitter efficacement de son mandat, à savoir diriger et gérer les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les appuyer. Il estime que le regroupement de fonctions d'appui aux missions qui se chevauchent présenterait des avantages considérables. Un meilleur contrôle serait possible, les ressources correspondraient mieux aux responsabilités et les problèmes rencontrés par les missions seraient résolus plus rapidement.*

#### **Recommandation 8**

97. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en concertation avec le Département de la gestion, lancer des programmes de perfectionnement du personnel dans les différents domaines des opérations de paix afin que ces opérations disposent de groupes de fonctionnaires hautement qualifiés et très expérimentés. Un dispositif général devrait également être mis en place pour l'appui à ces programmes (AP2006/600/01/08).

*98. Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué que l'élaboration de programmes d'organisation des carrières et de formation était en cours. Ces programmes auront pour objectif de donner au personnel les connaissances, les compétences et le savoir-faire nécessaires, moyennant notamment l'acquisition d'une expérience propice au perfectionnement professionnel.*

#### **Recommandation 9**

99. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait mettre en place un mécanisme de gestion des risques qui serve d'outil de gestion et fasse partie intégrante d'un dispositif complet de contrôle interne, afin de pouvoir recenser et limiter les risques associés à la réalisation de ses objectifs (AP2006/600/01/09).

*100. Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il avait déjà lancé un projet expérimental de gestion des risques dans le cadre de son examen des décisions concernant les ressources destinées à l'élargissement au Darfour de la Mission des Nations Unies au Soudan. L'introduction de la gestion globale des risques sera étudiée dans le cadre de la mise en place d'un progiciel de gestion intégré, qui sera l'occasion d'adopter de nouveaux dispositifs de contrôle.*

#### **Recommandation 10**

101. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait améliorer et renforcer la fonction de suivi du Bureau du Secrétaire général adjoint afin que les activités du Département soient convenablement suivies en ce qui a trait aux points suivants : a) le cadre de budgétisation axée sur les résultats et l'évaluation des résultats des sous-programmes; b) la gestion globale des risques; c) la stratégie de gestion de l'information; d) l'initiative de réforme et l'élaboration de la doctrine; et e) la diffusion des politiques et la communication avec les partenaires des opérations de paix (AP2006/600/01/10).

*102. Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il évaluerait ses capacités de suivi en vue de mieux gérer les changements nécessaires à l'exercice de ces fonctions.*



**Recommandation 11**

103. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait veiller à ce que son initiative « Opérations de paix 2010 » débouche sur un plan d'action pour la définition officielle d'instructions claires concernant les échanges, la coopération, la coordination et le partage de l'information avec les partenaires des opérations de paix (AP2006/600/01/11).

104. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué que ce travail avait déjà été réalisé avec la mise en place du dispositif de préparation des missions intégrées. Le projet de mandat des cellules de mission intégrée est un fondement solide pour les échanges, la coopération et le partage de l'information avec les partenaires. Afin de donner un caractère officiel à ces arrangements, le Département établira néanmoins un plan d'action dans le cadre de l'initiative « Opérations de paix 2010 ».*

**Recommandation 12**

105. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait établir la version définitive du mandat des cellules de mission intégrée, qui sont la clef d'une participation cohérente, constante et coordonnée des entités du système des Nations Unies à la préparation des missions intégrées (AP2006/600/01/12).

106. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il aurait bientôt arrêté la version définitive du mandat des cellules de mission intégrée.*

**Recommandation 13**

107. Le Département des opérations de maintien de la paix, s'il décide d'améliorer sa structure de gestion en adoptant le modèle d'organisation intégrée, devrait veiller à ce que la responsabilité y soit institutionnalisée et, à cette fin : a) définir clairement les pouvoirs et responsabilités délégués; b) mettre en place une chaîne hiérarchique qui convienne; c) instituer des mécanismes d'évaluation des résultats appropriés; et d) adopter des méthodes de travail adaptées qui lui permettent de se réorganiser de façon efficace et rationnelle.

108. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué qu'il veillerait à ce que dans la structure intégrée les rapports entre les ressources, les responsabilités et les obligations qui y sont liées apparaissent bien de façon que les résultats puissent être correctement évalués et les contrôles voulus effectués. Les structures intégrées s'appuieront également sur des méthodes approuvées par le Département qui permettront une communication efficace avec les autres éléments du Département. Les nouvelles structures devraient être examinées au bout de deux ans.*

**Recommandation 14**

109. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait mettre en œuvre une stratégie de communication interne qui lui permette de veiller à ce que le personnel de tous niveaux participe à la réorganisation proposée dans le cadre de l'initiative « Opérations de paix 2010 » (AP2006/600/01/14).

110. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué que son personnel avait déjà largement participé à l'évaluation de la nécessité d'une réorganisation et à l'examen des choix possibles. Des séances d'information, des réunions-débats et des réunions avec les représentants syndicaux ont été organisées. Des réunions plus ciblées auront lieu avec les fonctionnaires une fois que la nouvelle structure du Département aura été arrêtée. Le Département fera également usage de son site intranet pour tenir le personnel bien informé (le site a reçu plus de 24 millions de visiteurs depuis mai 2006).*

**Recommandation 15**

111. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait confier la direction et la responsabilité de la coordination et de la mise en œuvre de l'initiative de réforme « Opérations de paix 2010 » au Bureau de la gestion du changement ou à une autre entité du Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix qui rende compte directement au Secrétaire général adjoint. Il devrait également veiller à ce que des ressources suffisantes soient fournies et que les responsabilités et les indicateurs de succès soient clairement établis afin que cette tâche soit accomplie de manière efficace (AP2006/600/01/15).

112. *Le Département des opérations de maintien de la paix a souscrit à cette recommandation et indiqué que la direction et la coordination de la mise en œuvre seraient confiées au Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Le Bureau de la gestion du changement jouera un rôle crucial et aura probablement besoin de ressources supplémentaires pour mener à bien cette entreprise.*

La Secrétaire générale adjointe  
aux services de contrôle interne  
(Signé) Inga-Britt Ahlenius

## Annexe

## Organigramme du Département des opérations de maintien de la paix au 1<sup>er</sup> juillet 2006

