



# Assemblée générale

Distr. générale  
13 décembre 2011  
Français  
Original : anglais

**Soixante-sixième session**  
Point 134 de l'ordre du jour  
**Projet de budget-programme**  
**pour l'exercice biennal 2012-2013**

## **Examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales**

### **Vingt-deuxième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2012-2013**

#### **I. Introduction**

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général intitulé « Examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales » (A/66/340). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général qui lui ont apporté des compléments d'information et des éclaircissements.

2. Le rapport du Secrétaire général est soumis en application de la résolution 65/259 de l'Assemblée générale (sect. XIII, par. 7), dans laquelle le Secrétaire général a été prié d'effectuer un examen complet des modalités de financement et d'appui actuellement en vigueur pour les missions politiques spéciales en vue de trouver d'autres solutions possibles, et de lui faire rapport à ce sujet à sa soixante-sixième session.

3. Dans son rapport, le Secrétaire général indique que cet examen a mis en évidence trois points faibles dans les modalités actuelles de financement et de soutien des missions politiques spéciales. Premièrement, le budget-programme biennal n'est pas l'instrument le mieux adapté au financement des missions politiques spéciales, compte tenu de leurs caractéristiques. Le Secrétaire général souligne à cet égard que ces missions peuvent être créées ou élargies en milieu de cycle, même si celui-ci est annuel, alors que le budget ordinaire est biennal. Deuxièmement, du fait qu'une grande partie des capacités de soutien du Siège est financée par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix et que ces capacités sont généralement réservées aux opérations de maintien de la paix, les



capacités du Secrétariat ne sont pas utilisées au mieux. Troisièmement, les modalités actuelles de financement des missions politiques spéciales ne sont pas assez souples pour permettre de débloquer en temps voulu les ressources nécessaires aux phases de démarrage, d'élargissement et de transition des missions (A/66/340, par. 4).

4. Pour y remédier, le Secrétaire général propose de modifier les modalités de financement existantes de manière à réaliser deux grands objectifs : créer un cadre de financement mieux adapté que le budget-programme au caractère instable et imprévisible des besoins des missions politiques spéciales et aux particularités de leur fonctionnement, et gagner en efficacité en éliminant les obstacles liés au mode de financement qui empêchent les missions politiques spéciales de bénéficier d'un appui (ibid., par. 5).

5. Au paragraphe 13 de son rapport, le Secrétaire général indique que la prise en compte des missions politiques spéciales dans le budget-programme a peu à peu perturbé le processus d'établissement du budget en incluant les crédits demandés pour ces missions dans la négociation de l'enveloppe budgétaire totale, au détriment des autres postes de dépense (voir sect. II du présent rapport).

#### **Observations générales**

6. **Le Comité consultatif estime que, dans la mesure où le dispositif des missions politiques spéciales est utilisé de plus en plus souvent pour maintenir la paix et la sécurité internationales dans le cadre des Nations Unies et que la taille et la portée de ces missions ne cessent d'augmenter, il est légitime de réévaluer les modalités de leur financement et de leur soutien de manière à leur permettre d'exécuter leurs mandats avec efficacité et efficience. Le montant révisé des crédits ouverts pour les missions politiques spéciales pour l'exercice biennal 2010-2011, qui s'élève à 1,2 milliard de dollars, contre 86 millions de dollars pour l'exercice biennal 2000-2001, à leur création, témoigne bien de l'évolution qui s'est opérée au cours des 10 dernières années (voir aussi par. 10 du présent rapport). Ainsi, même si les modalités actuellement en vigueur ont été utiles dans le passé, le Comité estime qu'elles ne sont plus adaptées aujourd'hui. Il trouve donc les modifications proposées intéressantes et formule des recommandations à cet égard dans le présent rapport.**

7. **Le Comité consultatif estime toutefois que le rapport du Secrétaire général présente un certain nombre de lacunes. Bien que le rapport relève une série de points faibles concernant les modalités existantes, le Comité aurait espéré qu'il analyse de manière plus approfondie l'efficacité de ces modalités et qu'il recense méthodiquement les difficultés qui se posent pour chacun des groupes thématiques des missions politiques spéciales. Par exemple, le rapport ne permet pas de savoir si l'appui fourni aux missions dans le cadre du groupe thématique I pose les mêmes difficultés que celui fourni dans le cadre du démarrage ou du fonctionnement des grandes missions spéciales, telles que la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). En raison du manque de précision de l'analyse, la présentation des problèmes liés au soutien de toutes les missions politiques spéciales n'est pas complètement transparente.**

8. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que l'application des solutions proposées par le Secrétaire général pour modifier les modalités de financement n'entraînerait pas, en soi, de dépenses supplémentaires

pour les missions politiques spéciales ou pour les services qui leur prêtent appui. Le Comité note toutefois qu'il reste encore à analyser les incidences, y compris financières, d'une modification du cycle budgétaire des missions politiques spéciales sur les procédures de l'Assemblée générale. **Le Comité consultatif prend note de l'affirmation du Secrétaire général selon laquelle l'application des diverses solutions proposées dans son rapport n'a pas d'incidences financières, mais il relève toutefois que l'analyse du Secrétaire général est incomplète, car elle ne présente pas les incidences financières qu'aurait une modification de l'exercice budgétaire des missions politiques spéciales (du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin) (voir par. 25 du présent rapport).**

## II. Modalités de financement des missions politiques spéciales

9. Dans la troisième partie de son rapport, le Secrétaire général identifie plusieurs aspects des modalités de financement des missions politiques spéciales dont il estime qu'elles pourraient être améliorées. Il fait ainsi valoir que la prise en compte des missions politiques spéciales dans le budget-programme a peu à peu perturbé le processus d'établissement du budget en incluant les crédits demandés pour ces missions dans la négociation de l'enveloppe budgétaire totale, au détriment des autres postes de dépense. Il estime donc mérité d'examiner la question de savoir s'il est indiqué d'inclure dans le budget-programme les prévisions de dépenses de ces éléments des structures des Nations Unies chargées de la paix et de la sécurité qui ne revêtent pas de caractère permanent (A/66/340, par. 13).

10. Le Secrétaire général précise ensuite que les crédits initialement ouverts pour un exercice biennal ont rarement couvert toutes les dépenses biennales des missions politiques spéciales, d'importantes ressources supplémentaires s'avérant nécessaires pour la deuxième année. Après avoir indiqué que l'instabilité des ressources nécessaires aux missions, dont les mandats peuvent évoluer, se concilie mal avec le processus d'établissement du budget qui repose sur la prévisibilité, il explique que l'intégration plus systématique des ressources nécessaires aux missions dans les projets de budget-programme comme suite à la résolution 53/206 a renforcé la transparence budgétaire et simplifié les procédures de financement, mais n'a pas résolu le problème de l'imprévisibilité et de l'instabilité des ressources nécessaires. Il souligne aussi que les crédits ouverts au titre des missions politiques spéciales ont fortement augmenté, passant d'un crédit initial de 86 millions de dollars dans le budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001 à un montant révisé de 1,2 milliard de dollars dans le budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011, la part que représentent ces missions dans le budget augmentant de 6 % dans le budget-programme de 2000-2001 à plus de 20 % dans celui de 2010-2011 (ibid., par. 13 et 14).

11. Après s'être enquis des causes de l'instabilité des ressources nécessaires aux missions politiques spéciales, le Comité a été informé qu'elle avait une double explication : d'une part, l'établissement de nouveaux mandats ou la modification de ceux qui étaient déjà en place pouvaient être autorisés à n'importe quel moment pendant l'exercice, d'autre part, de tels changements avaient des répercussions considérables sur le niveau global des ressources pour les missions politiques spéciales.

12. **Le Comité consultatif reconnaît qu'étant donné l'instabilité des ressources nécessaires aux missions politiques spéciales, leur inclusion dans le budget-programme ne facilite pas l'établissement de comparaisons ou l'examen d'autres tendances du budget-programme et de leur évolution au fil des exercices.**

13. Le Secrétaire général souligne également que les missions politiques spéciales sont inscrites au budget en fonction de leur mandat et de leurs besoins de financement et qu'elles ne suivent donc pas le cycle de planification des programmes et de budgétisation. Il fait remarquer que, compte tenu des dispositions du budget-programme biennal, il est particulièrement malaisé d'ajuster les capacités d'appui du Siège en cours d'exercice (ibid., par. 15).

14. C'est pour ces raisons que le Secrétaire général estime que le calendrier budgétaire actuel n'est pas optimal pour les missions politiques spéciales et que l'exercice qui va de janvier à décembre correspond aux prévisions de dépenses du budget-programme. La formule de l'année civile a présenté des avantages, mais, comme les missions politiques spéciales font de plus en plus appel aux services de soutien de prestataires financés au moyen de budgets d'opérations de maintien de la paix, dont le cycle va de juillet à juin, le Secrétaire général estime qu'il pourrait être intéressant d'aligner l'exercice des missions politiques spéciales sur celui des opérations de maintien de la paix, qui va du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin. Il fait valoir que cela permettrait d'avoir une idée globale de l'ensemble du soutien nécessaire, de réaliser davantage de gains d'efficacité dans le cadre de la stratégie globale d'appui aux missions et de simplifier les aspects administratifs de la transition des opérations de maintien de la paix vers les missions politiques spéciales et inversement (ibid., par. 16).

15. Le Secrétaire général précise que la classification des dépenses du budget-programme utilisée pour le budget et l'établissement de rapports sur les missions politiques spéciales ne coïncide pas avec celle des opérations de maintien de la paix, qui tient mieux compte des besoins des opérations sur le terrain. Il fait remarquer qu'avec l'intensification des activités des missions politiques spéciales sur le terrain, les limites du budget-programme sont apparues plus nettement (ibid., par. 17).

16. Pour renforcer la transparence et résoudre les problèmes qu'il décrit aux paragraphes 13 à 17 de son rapport, le Secrétaire général suggère que l'Assemblée générale envisage peut-être de constituer plutôt un compte spécial distinct pour financer les missions politiques spéciales dont le budget serait établi sur une base annuelle et qui serait alimenté et ferait l'objet de rapports à chaque exercice, fixé du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin. Il préconise aussi des mesures pour assurer une transition sans heurt dans l'hypothèse où l'Assemblée générale déciderait d'approuver ce changement (ibid., par. 18 et 19).

17. Une autre option avancée par le Secrétaire général consisterait à inscrire le financement des missions politiques spéciales dans une section entièrement distincte du budget-programme (ibid., par. 20). Mais, bien que cette solution permette aussi d'améliorer la transparence, elle ne réglerait pas entièrement selon lui les problèmes relevés dans les modalités en place.

18. Lors de son examen du rapport du Secrétaire général, le Comité consultatif a cherché à obtenir des précisions sur plusieurs aspects des modalités de financement

en vigueur que celui-ci juge problématiques, afin de mieux évaluer la nature et la gravité des éventuelles lacunes.

19. Comme susmentionné au paragraphe 9, le Secrétaire général considère que les modalités en vigueur ont peu à peu perturbé le processus d'établissement du budget, au détriment d'autres postes de dépense. Il estime donc mérité d'examiner la question de savoir s'il est indiqué d'inclure dans le budget-programme les prévisions de dépenses de ces éléments des structures des Nations Unies chargées de la paix et de la sécurité qui ne revêtent pas de caractère permanent (ibid., par. 13).

20. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que l'inscription des missions politiques spéciales au budget-programme se faisait au détriment d'autres postes de dépenses pour deux grandes raisons. Tout d'abord, bien que l'esquisse budgétaire donne aux États Membres une base approximative pour leur propre planification budgétaire, d'importants changements du niveau d'ensemble au cours d'un exercice peuvent s'avérer problématiques pour certains États Membres du point de vue de leurs processus de planification et d'approbation budgétaires. Deuxièmement, les missions politiques spéciales sont considérées comme des activités à caractère non permanent au regard de l'annexe I de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale et comme des dépenses extraordinaires dans les domaines de la paix et de la sécurité. Le Comité a aussi été informé que l'exclusion du financement des missions politiques spéciales sur les fonds de réserve tenait à la volonté de l'Assemblée de signifier que la paix et la sécurité et les autres objets de dépense n'étaient pas « interchangeables » pour décider du niveau d'ensemble du budget-programme. Il a toutefois été averti qu'il n'est pas possible de déterminer si des réductions opérées par rapport aux propositions faites par le Secrétaire général à l'Assemblée pendant le processus d'approbation du budget affectaient ou non pour partie le niveau des ressources demandées pour les missions politiques spéciales.

21. Le Comité consultatif note que le Secrétaire général estime que le financement des missions politiques spéciales dans le cadre du budget-programme se fait au détriment d'autres objets de dépense. **Le Comité ne voit pas bien dans quelle mesure et est d'avis que les questions ayant trait à l'adéquation des ressources et à l'exécution des mandats auraient dû être abordées dans les rapports sur l'exécution des budgets.**

22. Le Comité a demandé des éclaircissements sur la question de la classification des dépenses du budget-programme, abordée par le Secrétaire général aux paragraphes 16 et 17 de son rapport. Il a été informé que, tandis que les budgets des missions politiques spéciales sont présentés et établis selon la structure de comptabilisation utilisée pour le budget-programme, les missions politiques spéciales sur le terrain sont, sur le plan budgétaire, préparées et gérées dans le cadre de la structure plus détaillée utilisée par les opérations de maintien de la paix. Il faut donc procéder à des ajustements après l'approbation du budget ainsi qu'en fin d'exercice dans le cadre de l'établissement des rapports. Le Comité a appris qu'il s'agit d'un processus complexe qui, compte tenu des différences entre les deux structures de comptabilisation, peut donner lieu à des erreurs. Il a aussi été informé que le budget-programme ne comporte pas de centre de coûts répartissant les ressources entre les services chargés de les gérer comme c'est le cas dans les missions de maintien de la paix, un important mécanisme qui facilite le contrôle et le suivi du budget, en particulier dans les grandes missions politiques spéciales sur

le terrain. À l'heure actuelle, ce processus se fait à la main, occasionnant de nouvelles lourdeurs administratives.

23. Toutefois, le Comité a été informé, après avoir demandé des précisions, que dans le contexte du lancement du projet de progiciel de gestion intégré (Umoja), un nouveau plan comptable, qui permettrait d'harmoniser et d'aligner toutes les opérations, était mis au point. Celui-ci permettrait l'application harmonisée des politiques mises au point pour aligner les rapports sur les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). Le Comité a aussi été avisé que l'application des normes IPSAS et d'Umoja entraînerait l'harmonisation des processus connexes. **Le Comité consultatif déplore le manque d'information sur les retombées positives que permet d'espérer le lancement d'Umoja et des normes IPSAS. Le Comité reconnaît toutefois que le retard pris dans la mise en place d'Umoja laisse planer un doute sur la rapidité avec laquelle on doit s'attendre à en tirer parti (voir A/66/7/Add.1, par. 12).**

24. Après avoir demandé des précisions à ce sujet, le Comité a été informé que, d'un point de vue comptable, la proposition de passer de l'année fiscale à un cycle allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin pour les missions politiques spéciales n'aurait aucun impact. Il a toutefois été averti qu'au sein du Département de la gestion, la responsabilité des missions politiques spéciales serait transférée au service qui s'occupe à l'heure actuelle des opérations de maintien de la paix. Il a été précisé au Comité que, puisque les missions politiques spéciales sur le terrain utiliseraient les mêmes systèmes, politiques et procédures de comptabilité que les opérations de maintien de la paix, ce transfert de responsabilités pourrait s'accompagner de meilleures pratiques financières. **Le Comité consultatif compte que tout transfert de responsabilités entre services pour l'appui des missions politiques spéciales donne lieu au transfert des ressources correspondantes.**

25. En ce qui concerne la solution proposée par le Secrétaire général, qui consiste à créer un compte spécial distinct pour financer les missions politiques spéciales dont le budget serait établi sur une base annuelle et qui serait alimenté et ferait l'objet de rapports à chaque exercice, fixé du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin, le Comité consultatif prend note de la démarche en plusieurs étapes que propose le Secrétaire général et qui, si l'Assemblée générale approuvait les changements proposés, permettrait de faire la transition à partir de la situation actuelle (A/66/340, par. 19). Le Comité constate cependant que, même si le rapport du Secrétaire général n'aborde pas la question, une modification du cycle budgétaire aurait des incidences sur le fonctionnement de l'Assemblée générale, notamment sur le programme de travail de la Cinquième Commission et du Comité consultatif, ainsi que sur les activités du Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences et des autres bureaux du Secrétariat qui participent à l'élaboration des rapports pertinents. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a appris que, ni son propre secrétariat ni celui de la Cinquième Commission n'avaient été consultés au sujet des incidences et de la faisabilité de la modification proposée avant la présentation du rapport. On lui a indiqué qu'on était parti du principe que la Commission et lui-même feraient le nécessaire pour conserver le même nombre de jours de réunion, en réduisant la durée de la session d'automne et en prolongeant d'autant les sessions d'hiver et de printemps. Mais une évaluation précise des incidences ne serait possible qu'après l'adoption d'un calendrier révisé pour toutes les commissions et comités. **Le Comité consultatif considère qu'il aurait été utile de faire figurer dans le rapport du Secrétaire général, à titre indicatif, un**

calendrier révisé des travaux de l'Assemblée générale, autant pour les années où il est soumis un budget que pour celles où il n'en est pas soumis. Il demande que des informations plus détaillées sur les incidences que les modifications proposées auraient sur ses travaux soient fournies à l'Assemblée générale au moment où elle examinera les propositions du Secrétaire général.

26. **Malgré les lacunes relevées dans le rapport du Secrétaire général, dont il est fait état ci-dessus, le Comité consultatif convient que la formule actuelle, suivant laquelle les ressources nécessaires pour les missions politiques spéciales sont présentées et examinées dans le cadre du budget-programme, n'est pas idéale et que les modifications proposées pourraient permettre de réaliser certains progrès.**

27. Bien que des dépenses supplémentaires puissent s'avérer nécessaires au cours d'un exercice biennal, du fait notamment de l'inflation et des variations des taux de change, le Comité consultatif rappelle que l'Assemblée générale a arrêté des politiques et des mécanismes permettant de mieux prévoir le montant des crédits qu'il convient d'inscrire au budget-programme. Ces modalités, qui sont décrites principalement dans ses résolutions 41/213 et 42/211, comprennent l'élaboration d'une esquisse budgétaire, qui fournit une première indication du montant des ressources nécessaires, et l'établissement du fonds de réserve, destiné à couvrir les dépenses additionnelles découlant de nouvelles prévisions budgétaires ou de prévisions révisées, ainsi que les procédures à suivre lorsque les dépenses additionnelles dépassent le niveau du fonds de réserve.

28. **Le Comité consultatif constate que les modifications qu'il est proposé d'apporter au processus budgétaire ou au cycle budgétaire des missions politiques spéciales n'auront pas d'incidences sur le montant des ressources nécessaires pour l'exécution de leurs mandats.**

29. S'agissant de la proposition selon laquelle l'Assemblée générale pourrait envisager de constituer un compte spécial distinct pour financer les missions politiques spéciales, le Secrétaire général affirme qu'une telle modalité permettrait de renforcer la transparence et de résoudre les problèmes décrits aux paragraphes 13 à 17 de son rapport (ibid., par. 18). **De l'avis du Comité consultatif, l'affirmation du Secrétaire général concernant les retombées escomptées en matière de transparence n'est pas étayée dans le rapport. En conséquence, le Comité recommande à l'Assemblée générale d'inviter le Secrétaire général à lui donner davantage de précisions à ce sujet quand elle examinera son rapport.**

30. **En ce qui concerne la solution proposée par le Secrétaire général consistant à présenter les demandes de crédit relatives aux missions politiques spéciales dans le cadre d'un nouveau chapitre distinct du budget-programme, le Comité consultatif estime qu'une telle formule ne présenterait que des avantages limités et ne contribuerait pas à résoudre tous les problèmes recensés dans le rapport. En conséquence, il n'y est pas favorable.**

31. **Pour ce qui est de la formule consistant à créer un compte spécial distinct pour les missions politiques spéciales, sur la base d'un exercice budgétaire allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin, le Comité consultatif considère que les informations fournies dans le rapport ne suffisent pas à expliquer comment une telle mesure contribuerait à remédier à l'ensemble des problèmes qui sont énumérés aux paragraphes 13 à 17 du rapport du Secrétaire général. Il n'en**

reste pas moins que cette formule comporterait de nombreux avantages. En premier lieu, le financement des missions politiques spéciales au moyen d'un compte spécial distinct réduirait l'instabilité du budget-programme nouvellement reconfiguré. Deuxièmement, le fait de présenter en même temps les projets de budget des missions politiques spéciales et ceux des opérations de maintien de la paix devrait faciliter leur examen par l'Assemblée générale, notamment en ce qui concerne les questions transversales qui intéressent l'ensemble des missions sur le terrain. De plus, la concordance du cycle budgétaire des missions politiques spéciales et des opérations de maintien de la paix pourrait faciliter le passage d'un type de mission à un autre. Enfin, si l'Assemblée générale approuvait l'utilisation du compte d'appui pour financer les dépenses d'appui afférentes aux missions politiques spéciales sur le terrain, la modification du cycle budgétaire permettrait au Secrétaire général de présenter les prévisions de dépenses d'appui variables au Siège en même temps que les budgets des missions qui reçoivent cet appui.

32. En conséquence, le Comité consultatif recommande à l'Assemblée générale de créer un compte spécial distinct pour financer les missions politiques spéciales et de modifier leur cycle budgétaire pour qu'il couvre la période du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin.

#### **Lancement et élargissement des missions**

33. Le Secrétaire général indique qu'il n'y a pas de dispositif spécial permettant de financer rapidement les dépenses liées au lancement ou à l'élargissement d'une mission politique spéciale en attendant l'approbation du budget de la mission. À l'heure actuelle, le lancement ou l'élargissement d'une mission ne peut être financé avant l'adoption du budget que dans les limites de l'enveloppe budgétaire globale allouée aux missions politiques spéciales ou en recourant au dispositif de couverture des dépenses imprévues et extraordinaires. Ainsi, selon le Secrétaire général, il n'existe pas de facilité spéciale de trésorerie permettant des réactions rapides (ibid., par. 23).

34. Pour illustrer les limites du recours à l'enveloppe budgétaire globale allouée aux missions politiques spéciales, le Secrétaire général donne l'exemple des bureaux intégrés pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) et en République centrafricaine (BINUCA), dont la création a été approuvée au milieu de l'année 2009, et pour lesquels il était prévu de renforcer notablement la présence des Nations Unies. Le Secrétaire général explique que comme leurs budgets, chacun de l'ordre de 18 à 19 millions de dollars par an, ne pouvaient pas être examinés par l'Assemblée générale avant la fin de l'année, les deux bureaux n'ont eu d'autre choix, pour leur démarrage, que de mettre à profit la sous-utilisation de crédits compris dans l'enveloppe des missions politiques spéciales pour l'exercice biennal. Or, le Secrétaire général souligne que les soldes inutilisés n'étant en général connus qu'en fin d'année, le démarrage des activités des deux bureaux a été notablement retardé. Le Secrétaire général estime que pour éviter de tels contretemps, il faut trouver, pour le financement initial de l'élargissement d'une mission ou du démarrage d'une nouvelle mission, une solution autre que l'utilisation des soldes des crédits ouverts pour d'autres missions (ibid., par. 24).

35. Le Secrétaire général indique que le pouvoir qui lui a été accordé de contracter des engagements au titre des dépenses imprévues et extraordinaires à concurrence



de 8 millions de dollars par an pour des dépenses dont il certifie qu'elle ont trait à la paix et à la sécurité, ou à concurrence de 10 millions de dollars avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour des activités donnant suite à une décision du Conseil de sécurité, lui permet de prendre des mesures pour faire face aux nouvelles menaces. Toutefois, ce mécanisme ne convient pas lorsqu'il est décidé de créer ou d'élargir une mission politique spéciale (ibid., par. 25). Il donne à cet égard l'exemple de la MANUA, dont les deux phases d'expansion importante, approuvées par le Conseil de sécurité en mars 2008 et 2009, n'ont fait l'objet d'ouvertures de crédits additionnels que neuf mois plus tard.

36. Le Secrétaire général rappelle que le budget annuel d'une mission politique spéciale peut atteindre 275 millions de dollars, et juge nécessaire de mettre en place une facilité de trésorerie qui permette de débloquer rapidement des fonds lors du démarrage ou de l'élargissement d'une mission. Il fait observer que c'est là le rôle assigné au Fonds de réserve pour le maintien de la paix, mais que son utilisation est limitée aux opérations de maintien de la paix.

37. Le Secrétaire général évoque aussi la question de l'accès des missions politiques spéciales aux stocks stratégiques pour déploiement rapide. Lorsque ces stocks ont été créés, toute opération de paix était tenue de régler ses prélèvements à l'avance, ce qui posait un problème aux opérations pour lesquelles aucun engagement de dépenses n'avait encore été autorisé ou qui n'avaient pas encore de budget. Le Secrétaire général rappelle que pour remédier à ce problème, l'Assemblée générale, par sa résolution 64/269, a autorisé l'utilisation des stocks stratégiques pour déploiement rapide jusqu'à concurrence d'une valeur de 50 millions de dollars, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, les stocks devant être reconstitués après ouverture d'un crédit. Le Secrétaire général estime que le démarrage des missions politiques spéciales serait facilité si elles étaient autorisées à utiliser les stocks stratégiques pour déploiement rapide dans les mêmes conditions que les opérations de maintien de la paix (ibid., par. 26).

38. Le Secrétaire général indique que pour les raisons précitées, le mode actuel de financement du démarrage, de l'élargissement et des activités de transition des missions politiques spéciales est inadéquat; au paragraphe 27 de son rapport, il propose les formules suivantes qui, selon lui, résoudraient les problèmes et amélioreraient les résultats :

a) Formule 1 : autoriser les missions politiques spéciales à accéder au Fonds de réserve pour le maintien de la paix dans les mêmes conditions que les opérations de maintien de la paix;

b) Formule 2 : porter de 10 millions de dollars à 50 millions de dollars le montant maximum des dépenses imprévues et extraordinaires que le Secrétaire général a le pouvoir d'engager avec l'assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

39. Le Secrétaire général suggère en outre que les missions politiques spéciales soient autorisées à puiser dans les stocks stratégiques pour déploiement rapide aux mêmes conditions que les opérations de maintien de la paix, ce qui impliquerait l'extension aux missions politiques spéciales de l'application des dispositions de la résolution 64/269 de l'Assemblée générale concernant l'accès aux stocks stratégiques pour déploiement rapide et la reconstitution de ces stocks (ibid., par. 28).

40. Comme il est noté plus haut au paragraphe 7, certains points de l'analyse des difficultés inhérentes au mode actuel de financement des missions politiques spéciales qui figure dans le rapport du Secrétaire général ne sont pas convaincants. Par exemple, pour illustrer les limites du recours à l'enveloppe budgétaire globale allouée aux missions politiques spéciales, le Secrétaire général cite le retard pris dans les préparatifs du lancement du BINUGBIS et du BINUCA, bureaux dont la création a été approuvée au milieu de l'année 2009. Or, le Comité consultatif note que le BINUGBIS a été créé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010 en application de la résolution 1876 (2009) du Conseil de sécurité et que les demandes de crédits pour 2010 figuraient dans le projet de budget des missions politiques spéciales, où il était notamment précisé que les ressources nécessaires pour les activités entreprises en 2009 en vue du démarrage du BINUGBIS avaient été prélevées sur les crédits ouverts pour le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) pour l'exercice 2008-2009 (voir A/64/349/Add.3, par. 59). De même, le BINUCA ayant été créé en avril 2009, et devant remplacer le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA) dans les meilleurs délais, le Secrétaire général indiquait dans le projet de budget des missions politiques spéciales que toutes les ressources nécessaires aux activités entreprises en 2009 en vue du démarrage du BINUCA avaient été prélevées sur les crédits ouverts pour le BONUCA pour 2008-2009 (ibid., par. 42). Le Comité consultatif note en outre que dans les deux cas, si des prélèvements sur les crédits ouverts s'étaient avérés impossibles, le Secrétaire général aurait pu financer les deux bureaux en exerçant son pouvoir d'engager des dépenses imprévues ou extraordinaires et éviter ainsi d'éventuels retards préjudiciables à l'un ou à l'autre.

41. Le Secrétaire général affirme que bien qu'il permette de prendre des mesures pour faire face aux menaces émergentes, le dispositif de financement des dépenses imprévues et extraordinaires ne répond pas aux exigences du démarrage ou de l'élargissement d'une mission politique spéciale. Pour illustrer son propos, il fait référence aux ressources supplémentaires nécessitées par l'élargissement de la MANUA en 2008, puis en 2009.

42. Le Comité consultatif constate que depuis janvier 2009, six missions politiques spéciales ont été créées ou élargies (voir tableau 2 ci-après). Il a appris que durant cette période, le dispositif d'engagement des dépenses imprévues et extraordinaires avait été utilisé cinq fois pour des missions politiques spéciales, dont une avec son assentiment.

Tableau 1  
**Engagement de dépenses imprévues ou extraordinaires au titre de missions politiques spéciales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009**

	<i>Montant (dollars É.-U.)</i>	<i>Période couverte</i>
<b>Engagements autorisés par le Secrétaire général</b>		
Groupe d'experts sur la République populaire démocratique de Corée	1 709 300	1 <sup>er</sup> août-31 décembre 2009
Groupe d'experts sur la République islamique d'Iran	1 438 500	1 <sup>er</sup> septembre-31 décembre 2010
Groupe d'experts sur la Libye	2 235 500	1 <sup>er</sup> avril-31 décembre 2011
Représentant de l'ONU aux discussions internationales de Genève	150 800	1 <sup>er</sup> -31 mai 2011
<b>Engagements autorisés par le Secrétaire général avec l'assentiment du CCQAB</b>		
Mission d'appui des Nations Unies en Libye	9 961 600	16 septembre-16 décembre 2011

43. D'après les informations qui lui ont été communiquées, le Comité consultatif constate que les modalités actuelles, à savoir l'enveloppe globale allouée aux missions politiques spéciales et le dispositif d'engagement de dépenses imprévues et extraordinaires, ont suffi dans la majorité des cas pour couvrir les frais afférents au démarrage, à l'élargissement ou à la reconversion des missions politiques spéciales. Il reconnaît cependant qu'au cours des dernières années, les missions politiques spéciales se sont vu confier des tâches de plus en plus diversifiées, et elles se différencient désormais très sensiblement par leurs effectifs et par leur coût. La MANUA et la MANUI sont peut-être atypiques, mais il est évident que les modalités actuelles ne sont pas adaptées au préfinancement de missions politiques spéciales de leur taille; les ressources approuvées pour 2011 s'élèvent en effet à 257,4 millions de dollars pour l'une et 200 millions de dollars pour l'autre.

**44. Il est certes impossible de prédire le montant des ressources qui pourraient éventuellement se révéler nécessaires, mais le Comité consultatif considère que les dispositifs en place devraient être modifiés pour permettre au Secrétaire général de donner suite rapidement aux décisions concernant les missions politiques spéciales. Le Comité consultatif trouve donc intéressante la proposition de modifier les modalités actuelles de couverture des dépenses liées au démarrage, à l'élargissement ou à la reconversion de missions politiques spéciales sur le terrain.**

45. La première formule proposée par le Secrétaire général consisterait à autoriser les missions politiques spéciales à utiliser le Fonds de réserve pour le maintien de la paix aux mêmes conditions que les opérations de maintien de la paix. La deuxième consisterait à porter de 10 à 50 millions de dollars le montant maximum des dépenses imprévues et extraordinaires que le Secrétaire général est autorisé à engager avec l'assentiment du Comité consultatif. Le Secrétaire général estime que l'une ou l'autre formule permettrait de régler les problèmes qui se posent actuellement.

46. Au sujet des modifications proposées quant à l'engagement de dépenses imprévues et extraordinaires, le Comité consultatif a demandé sur quoi reposait la proposition de porter la limite à 50 millions de dollars. On lui a répondu qu'elle était fondée sur des estimations, pour deux mois à deux mois et demi, des ressources nécessaires aux deux missions ayant les effectifs les plus importants (la MANUA et la MANUI) et qu'étant donné que plus de deux ou trois mois pouvaient s'écouler entre la décision concernant une mission et l'approbation du budget correspondant, le chiffre de 50 millions de dollars proposé comme limite représentait approximativement de quoi parer à ce décollage.

47. En réponse à sa demande d'éclaircissements, le Comité consultatif a reçu des informations sur le montant des ressources nécessaires pour la première année complète suivant la création ou l'élargissement des missions politiques spéciales sur le terrain depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2

**Missions politiques spéciales lancées ou élargies depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009**

<i>Mission</i>	<i>Décision</i>	<i>Date</i>	<i>Budget approuvé pour la première année complète de fonctionnement (dollars É.-U.)</i>	<i>Budget pour 4 mois de fonctionnement (dollars É.-U.)</i>
MANUA	Élargissement	23 mars 2009	87,0 millions <sup>a</sup>	29,0 millions
BINUCA	Conversion d'une mission politique spéciale existante	7 avril 2009	17,4 millions	5,8 millions
BINUGBIS	Conversion d'une mission politique spéciale existante	26 juin 2009 pour le 1 <sup>er</sup> janvier 2010	18,6 millions	6,2 millions
BRENUAC	Nouvelle mission	30 août 2010	3,5 millions	1,2 million
BNUB	Conversion d'une mission politique spéciale existante	16 décembre 2010	22,2 millions	7,4 millions
MANUL	Nouvelle mission	16 septembre 2011	32,6 millions	10,9 millions

*Abréviations* : BINUCA, Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine; BINUGBIS, Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau; BNUB, Bureau des Nations Unies au Burundi; BRENUAC, Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale; MANUA, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan; MANUL, Mission d'appui des Nations Unies en Libye.

<sup>a</sup> Crédits additionnels approuvés pour la MANUA pour 2010 à la suite de l'élargissement de son mandat.

48. Le Comité consultatif a été informé que si un préfinancement est en principe demandé pour une période d'environ trois mois, une grande partie des dépenses initiales sont non renouvelables, portant par exemple sur l'achat de véhicules, de matériel informatique et de matériel de communications et comprenant les frais afférents aux installations. Compte tenu des délais de livraison, il est essentiel que le financement soit rapide, tout retard pris dans les achats étant susceptible de nuire à l'exécution par la mission de son mandat. Par conséquent, pour évaluer le niveau de préfinancement requis pour les missions figurant dans le tableau 2, on a retenu le tiers du montant estimatif annuel des ressources nécessaires. Le Comité consultatif constate que ces sommes vont de 1,2 million de dollars pour le BRENUAC à

29 millions de dollars pour la MANUA (ressources supplémentaires nécessitées pour son élargissement en 2009).

49. Le Comité consultatif note que si l'Assemblée générale donnait son assentiment pour accroître le volant budgétaire du Secrétaire général au titre des dépenses imprévues et extraordinaires en le portant à 50 millions de dollars, le financement de toutes dépenses approuvées au titre de ce mécanisme continuerait d'être assuré, comme c'est le cas à l'heure actuelle, en recourant au fonds de roulement. Toutes les dépenses ainsi prélevées seraient ensuite prises en considération dans le premier ou deuxième rapport sur l'exécution du budget, selon le cas. Le Comité consultatif note toutefois que si les circonstances font qu'il faut recourir à ce mécanisme pour des niveaux de financement élevés durant une période donnée, cela pourrait limiter les options dont dispose le Secrétaire général pour couvrir des dépenses imprévues susceptibles de devenir nécessaires dans d'autres parties du budget-programme.

50. Le Comité consultatif rappelle que le Fonds de réserve pour le maintien de la paix a été créé par l'Assemblée générale en 1992 dans sa résolution 47/217, doté d'un montant de 150 millions de dollars. Aux termes des procédures approuvées au moment de la création du Fonds, le Secrétaire général était autorisé à engager, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, des dépenses d'un montant maximum de 50 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix durant la phase de démarrage ou l'élargissement. Le Comité rappelle que cette limite a été portée à 100 millions de dollars par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/269.

**51. Le Comité consultatif estime qu'autoriser les missions politiques spéciales à accéder au Fonds de réserve pour le maintien de la paix est la meilleure option. Il est clair, toutefois, que les niveaux de ressources requis pour la phase de démarrage ou l'élargissement de la majorité des missions politiques spéciales sont nettement inférieurs à ceux requis dans le cas d'opérations de maintien de la paix. Pour cette raison, le Comité considère que ces missions ne nécessitent pas le même niveau d'accès au Fonds. Compte tenu de l'expérience passée en matière de ressources nécessaires, le Comité consultatif recommande que l'Assemblée générale, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, approuve l'accès au Fonds de réserve pour le maintien de la paix à concurrence de 25 millions de dollars par décision de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité concernant la phase de démarrage ou d'élargissement des missions politiques spéciales sur le terrain (voir aussi par. 56 ci-dessous). Si l'Assemblée générale approuve cet accès, il serait peut-être approprié de rebaptiser le fonds afin de refléter son usage élargi.**

52. Le Comité consultatif considère que le niveau actuel du Fonds de réserve pour le maintien de la paix est suffisant pour faire face à toutes les dépenses supplémentaires que pourraient entraîner les missions politiques spéciales sur le terrain tout en couvrant les besoins des opérations de maintien de la paix qui sont nouvelles ou en cours d'élargissement. À ce propos, le Comité consultatif rappelle la décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 64/269 d'autoriser les opérations de maintien de la paix à utiliser les stocks stratégiques pour déploiement rapide disponibles jusqu'à concurrence d'une valeur de 50 millions de dollars, les stocks devant être reconstitués lorsque le crédit initial aura été ouvert. Comme suite à cette décision, les missions n'auront plus à financer

les coûts de l'équipement et du matériel en demandant une autorisation d'engagement de dépenses imputées sur le Fonds de réserve pour le maintien de la paix. Le Secrétaire général peut donc désormais engager jusqu'à 150 millions de dollars pour financer et équiper des missions de maintien de la paix durant leur démarrage ou leur élargissement, 100 millions de dollars prélevés sur le Fonds de réserve pour le maintien de la paix et 50 millions de dollars sur les stocks stratégiques pour déploiement rapide.

53. Au paragraphe 28 de son rapport, le Secrétaire général propose que l'application des dispositions de la résolution 64/269 de l'Assemblée générale concernant l'accès aux stocks stratégiques pour déploiement rapide et la restitution de ces stocks soit étendue aux missions politiques spéciales. Cette option, déclare-t-il, permettrait aux missions politiques spéciales d'effectuer des prélèvements sur les stocks stratégiques pour déploiement rapide avant l'ouverture des crédits budgétaires correspondants.

54. Le Comité a été informé, comme suite à ses questions, que depuis la création des stocks stratégiques pour déploiement rapide en 2002, les missions politiques spéciales ont reçu des stocks d'une valeur légèrement supérieure à 20 millions de dollars. Ces stocks sont allés principalement à la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP), à la MANUI et à la MANUA. Le Comité a été informé en outre, toutefois, que l'on ne savait pas dans quelle mesure cette utilisation limitée reflétait les problèmes de liquidités dus à la nécessité de disposer de fonds aux fins de la restitution immédiate des stocks.

**55. Le Comité consultatif reconnaît que le démarrage ou l'élargissement d'une mission en temps opportun peut renforcer sa capacité de s'acquitter de son mandat et rappelle que les stocks stratégiques pour déploiement rapide ont été créés pour réduire les délais durant ces phases.** En autorisant les opérations de maintien de la paix à avoir accès à ces stocks sans avoir besoin d'assurer leur restitution immédiate, l'Assemblée générale, dans sa résolution 64/269, a reconnu qu'il y avait des cas où cela pourrait faciliter la phase de démarrage ou l'élargissement de ces missions.

**56. Le Comité consultatif considère qu'autoriser les missions politiques spéciales à avoir accès aux stocks stratégiques pour déploiement rapide de la même façon que les opérations de maintien de la paix est fondé. Toutefois, compte tenu du fait que leurs besoins en matière de matériels et d'équipement ne sont pas, de manière générale, à la hauteur de ceux des opérations de maintien de la paix, le Comité considère que les missions politiques spéciales n'auraient pas besoin du même niveau de prélèvement sur les stocks stratégiques pour déploiement rapide que les opérations de maintien de la paix. En conséquence, si une décision de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité relative à la phase de démarrage ou à l'élargissement d'une mission politique spéciale nécessite d'engager des dépenses, le Comité consultatif recommande que l'Assemblée générale, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, autorise des engagements à concurrence d'un montant de 25 millions de dollars pour les stocks stratégiques pour déploiement rapide avant l'ouverture des crédits budgétaires correspondants.**

### III. Appui apporté par le Siège aux missions politiques spéciales

57. Aux paragraphes 29 à 42 de son rapport, le Secrétaire général a abordé la question des modalités d'appui aux missions politiques spéciales. Il indique que le Département des affaires politiques dirige actuellement 27 des 31 missions politiques spéciales en cours et que ces missions, en particulier celles qui se déroulent sur le terrain, nécessitent un soutien multiforme de la part du Siège en matière de planification, d'encadrement et d'appui fonctionnel. Ainsi qu'il a déjà été précisé, ces besoins se sont accrus ces dernières années sous l'effet de la multiplication des fonctions politiques assignées aux missions.

58. Le Secrétaire général souligne que le Département des affaires politiques ne dispose pas d'un mécanisme souple pour répondre à l'évolution des besoins des missions. Il fait également observer que le Département ne peut se servir du compte d'appui pour renforcer ses effectifs ou faire appel à la sous-traitance afin de répondre aux besoins des missions et que, comme le budget-programme ne s'adapte pas facilement à des changements soudains des besoins du Siège en personnel, le Département a dû prélever des capacités dans d'autres pays et régions, essayer de mobiliser des ressources extrabudgétaires et prendre d'autres mesures ponctuelles (ibid., par. 31).

59. En ce qui concerne l'appui administratif, le Secrétaire général indique que le service administratif du Département des affaires politiques apporte un appui administratif à 13 des 17 missions des groupes I et II et que le Département de l'appui aux missions fournit des services de soutien logistique et administratif aux 15 missions politiques spéciales sur le terrain (ibid., par. 32). Il ajoute que le service administratif du Département des affaires politiques apporte un appui à toutes les missions basées au Siège pour ce qui concerne les finances et le budget, les ressources humaines, les technologies de l'information et des communications et la logistique, toutes sauf une, qui reçoit l'appui du Bureau des affaires de désarmement. Le Secrétaire général précise que le nombre de fonctionnaires dont s'occupe le service administratif du Département des affaires politiques a augmenté, passant de 70 en 2008 à 113 aujourd'hui (ibid., par. 32 et 33). La répartition des responsabilités d'encadrement et d'appui administratif concernant les différentes missions politiques spéciales est présentée de façon détaillée dans l'annexe au rapport du Secrétaire général.

60. Le Secrétaire général fait observer que la création du Département de l'appui aux missions, qui est chargé d'apporter un appui tant aux missions politiques qu'aux opérations de maintien de la paix, a permis de renforcer les structures d'appui administratif et logistique, tout en permettant de réaliser des économies d'échelle. Il signale que l'accord de prestation de services conclu entre le Département des affaires politiques et le Département de l'appui aux missions, qui est entré en vigueur en décembre 2010, régit l'appui que le second fournit, à toutes les phases, aux missions sur le terrain que le premier dirige, y compris l'élaboration du plan de soutien logistique des missions (ibid., par. 37 et 38).

61. Le Secrétaire général insiste également sur l'appui apporté aux missions politiques spéciales par un certain nombre d'autres départements et services du Siège, notamment le Département de la gestion, le Bureau des affaires juridiques et le Bureau des services de contrôle interne (ibid., par. 39 à 42).

62. Il relève les importants progrès accomplis ces dernières années pour ce qui est de l'amélioration des mécanismes institutionnels de soutien aux missions politiques spéciales (ibid., par. 43). Il fait toutefois observer que, s'il est vrai que les rôles, attributions et responsabilités ont été mieux définis et que des outils de planification et d'orientation des missions ont été mis au point, les lacunes que comportent les modalités de financement continuent d'empêcher la mise en place d'un programme de soutien prévisible, allongent les délais d'intervention, nuisent à l'efficacité de l'action engagée et limitent les possibilités, pour les missions politiques spéciales, de faire appel aux compétences spécialisées existant au Secrétariat (ibid., par. 44).

63. À cet égard, le Secrétaire général relève deux questions interdépendantes. Tout d'abord, en ce qui concerne les ressources, le Secrétaire général souligne l'insuffisance des montants alloués au soutien administratif et fonctionnel des missions politiques spéciales, ce qui fait peser une lourde charge sur le Département des affaires politiques et sur d'autres départements. Il indique avoir engagé une étude afin d'évaluer le montant des ressources actuellement consacrées à l'appui aux missions politiques spéciales, mais précise que les conclusions de cette étude sont encore préliminaires. Quoi qu'il en soit, il serait selon lui prématuré d'évaluer les capacités requises sans s'attaquer d'abord aux failles des modalités de financement des services d'appui qui sont source de lacunes, de chevauchements, d'un manque d'efficacité et d'un manque de transparence des pratiques (ibid., par. 45). La deuxième question a trait au fait que les missions politiques spéciales ne bénéficient pas de services d'appui financés au moyen du compte d'appui et, partant, qu'il n'est pas simple de mobiliser toutes les capacités utiles de l'ONU, indépendamment des modalités de financement, pour fournir l'appui et le soutien nécessaires aux missions politiques spéciales dans le respect des principes de transparence et de régularité (ibid., par. 46).

64. Selon le Secrétaire général, les modalités en vigueur ont pour effet de limiter l'accès aux services en fonction de la source de financement, ce qui incite soit à masquer les réalités opérationnelles, soit à dupliquer les capacités existantes, soit encore à instituer des procédures de recouvrement des coûts qui sont lourdes sur le plan administratif, pour se procurer les compétences spécialisées requises. Le Secrétaire général ajoute que les missions politiques spéciales ont besoin de l'appui administratif et logistique du Département de l'appui aux missions et de l'appui fonctionnel du Département des opérations de maintien de la paix (en particulier du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité), les deux étant financés en grande part au moyen du compte d'appui. À cet égard, le Secrétaire général fait observer que, dans sa résolution 61/279 et dans toutes les résolutions qu'elle a adoptées par la suite, l'Assemblée générale a souligné que le compte d'appui devait servir exclusivement à financer les ressources dont les services du Siège ont besoin pour soutenir et appuyer les opérations de maintien de la paix et que cette règle ne saurait être modifiée sans son accord préalable (ibid., par. 47 à 49).

65. Le Secrétaire général estime en outre nécessaire de ne plus limiter l'accès aux services en fonction des modes de financement et affirme que toutes les missions politiques spéciales sur le terrain devraient en principe pouvoir bénéficier de tout l'éventail des capacités existant au Secrétariat. Un certain nombre de solutions sont proposées pour faciliter l'accès aux moyens nécessaires (ibid., par. 50 et 51) :



a) Première option. Mettre le compte d'appui à la disposition de tous les départements et services pour financer les services d'appui d'importance variable qu'ils fournissent aux missions politiques spéciales sur le terrain et confirmer l'obligation de fournir un tel appui, sans modifier les modalités actuelles de financement du compte d'appui et du Centre de services mondial. Cette solution est également censée régler les problèmes d'appui évoqués dans le rapport du Secrétaire général;

b) Deuxième option. Si l'Assemblée générale décide de créer un compte distinct pour les missions politiques spéciales, utiliser ce compte pour alimenter le compte d'appui et financer le Centre de services mondial au prorata de la part des missions politiques spéciales dans l'ensemble des ressources nécessaires à l'appui aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales. Cette solution devrait également régler les problèmes d'appui aux missions politiques spéciales;

c) Troisième option. Autoriser l'imputation des ressources variables dont le Siège a besoin pour fournir des services d'appui sur les budgets des missions politiques spéciales, ce qui devrait faciliter l'accès à des capacités variables en fonction de l'évolution des besoins des missions politiques spéciales. Le Secrétaire général estime toutefois qu'une telle solution brouillerait la distinction entre le financement des missions et celui des capacités du Siège;

d) Quatrième option. Inscrire les ressources variables destinées à l'appui aux missions politiques spéciales au budget du compte d'appui et du Centre de services mondial. Cette solution devrait régler les problèmes d'appui aux missions politiques spéciales. Toutefois, il faudrait que des crédits supplémentaires soient ouverts tous les ans en milieu d'année pour que le budget-programme tienne compte de la part des missions politiques spéciales dans les services d'appui financés au moyen du compte d'appui et fournis par le Centre de services mondial.

66. Pour ce qui est de l'évaluation des ressources actuellement consacrées à l'appui aux missions politiques spéciales (ibid., par. 45), le Comité consultatif a été informé, en réponse à ses questions, qu'une société extérieure de conseil en gestion s'en était chargée. Le Comité a également appris que, selon les conclusions préliminaires, le financement des capacités d'appui aux missions politiques spéciales provenait de toutes les sources. Les résultats avaient cependant montré que, dans la plupart des cas, les fonctions d'appui aux missions politiques spéciales venaient s'ajouter aux tâches de fonctionnaires principalement chargés d'activités d'appui relevant du budget-programme ou de budgets d'opérations de maintien de la paix. Les capacités consacrées à l'appui des missions politiques spéciales avaient donc été évaluées en équivalent temps plein (travail effectué par un fonctionnaire à temps plein pendant un an). Tous départements et services confondus, on arrivait à quelque 232 équivalents temps plein. Le Comité a cependant été informé que cette analyse n'était pas concluante parce qu'elle ne permettait pas de déterminer si le temps consacré à l'appui aux missions politiques spéciales venait s'ajouter à la journée de travail normale et donc de savoir avec certitude combien de postes étaient consacrés à cette activité.

**67. À l'occasion de l'examen du budget du compte d'appui, le Comité consultatif a estimé qu'il fallait définir ce que recouvraient les capacités de base, qui sont nécessaires pour gérer et appuyer efficacement les opérations de maintien de la paix, et ce que recouvraient les capacités évolutives, qui**

permettent de faire face à l'évolution des besoins des activités de maintien de la paix (voir A/65/287, par. 51). Le Comité estime que pour ce faire, il faut obligatoirement tenir compte de l'analyse des capacités d'appui existantes. Il considère que cela vaut également pour les missions politiques spéciales (voir aussi par. 70 ci-dessous).

68. Ainsi, de l'avis du Comité consultatif, les informations relatives aux capacités d'appui aux missions politiques spéciales auraient été utiles et auraient pu étayer le rapport du Secrétaire général. Aussi le Comité déplore-t-il que l'évaluation des capacités au Siège ne soit ni suffisante ni concluante et demeure-t-il convaincu qu'il faudrait mener cette évaluation à bien. Le Comité rappelle en outre qu'il a été fait appel à trois cabinets de conseil différents pour examiner l'évolution passée et à venir du compte d'appui. Dans chaque cas, le Secrétaire général a indiqué que les conclusions ne présentaient qu'un intérêt pratique limité. Le Comité consultatif se déclare inquiet de ce que le Secrétaire général a une nouvelle fois estimé que les résultats du dernier examen des capacités d'appui aux missions politiques spéciales ne répondaient pas aux besoins. Il réaffirme que l'observation qu'il a formulée précédemment concernant les évaluations commandées à des prestataires extérieurs par le Secrétaire général reste valable (voir A/65/782, par. 19, et A/65/827, par. 50 et 51).

69. Comme suite à sa demande, le Comité consultatif a été informé du nombre de postes du Département des affaires politiques affectés à l'appui aux missions politiques spéciales. Il a ainsi appris que, dans une large mesure, les fonctions d'appui étaient exercées par des fonctionnaires occupant des postes financés au moyen du budget-programme dans les divisions régionales du Département, ce qui les obligeait parfois à réaménager le temps consacré à d'autres activités essentielles. Toutefois, le Comité a été informé que, pour l'heure, 14 postes du Département des affaires politiques étaient spécifiquement affectés à l'appui aux missions politiques spéciales, comme suit :

- a) Trois postes (2 administrateurs et 1 agent des services généraux) financés au titre du personnel temporaire (autre que pour les réunions) dans le cadre du budget-programme;
- b) Six postes financés par les budgets des missions politiques spéciales, à savoir la MANUI (4 administrateurs), la MANUI (1 administrateur) et le Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre (1 agent des services généraux);
- c) Cinq postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires à la MANUL (2 administrateurs et 1 agent des services généraux), au BNUB (1 administrateur) et au Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (UNPOS) (1 administrateur).

70. Le Comité consultatif note que le Département des affaires politiques et, en particulier, ses divisions régionales, ont pour attributions essentielles, notamment, l'appui aux missions politiques spéciales [voir A/66/340, par. 43 h)]. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que, dans son rapport sur la mise en œuvre de la résolution 63/261 de l'Assemblée générale sur le renforcement du Département des affaires politiques, le Secrétaire général a indiqué que, si la résolution 63/261 de l'Assemblée générale n'avait pas établi de ressources spécifiques pour l'appui aux missions, l'augmentation des effectifs autorisée dans d'autres secteurs avait permis

aux divisions régionales de réallouer certains moyens pour assumer les responsabilités de soutien, tout en ayant recours aussi à des fonds extrabudgétaires et au soutien du Département de l'appui aux missions (A/65/161, par. 23).

71. Le Comité consultatif note en outre que le Département de l'appui aux missions entend entamer un examen des caractéristiques communes des différents types de missions politiques sur le terrain afin de faciliter la planification et la fourniture de l'appui nécessaire (A/66/340, par. 37). Ayant demandé des précisions, le Comité a été informé que l'exercice permettrait de passer en revue les opérations prévues et le contexte propre à chaque mission, et d'évaluer ainsi la charge de travail totale au titre du soutien aux missions politiques spéciales et les ressources à prévoir dans chaque cas à ce titre, en fonction des besoins de chaque mission. Les résultats de cet examen seraient utilisés par le Département de l'appui aux missions pour renseigner ses plans d'appui opérationnel et ses demandes de crédits, et seraient communiqués à l'Assemblée générale. **De l'avis du Comité consultatif, l'examen que compte effectuer le Département de l'appui aux missions devrait comprendre une analyse approfondie de ses besoins en matière d'appui aux missions politiques spéciales. Le Comité demande que l'examen prévu soit mené à bien dans les meilleurs délais et attend avec intérêt d'en étudier les résultats, qui devront être présentés à l'Assemblée générale aussitôt que possible (voir également par. 67 ci-dessus).**

72. Dans son rapport, le Secrétaire général met l'accent sur les incidences des restrictions imposées par l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 61/279, réaffirme que le compte d'appui sert exclusivement à financer les ressources dont les services du Siège ont besoin pour appuyer les opérations de maintien de la paix, et que cette règle ne saurait être modifiée sans son accord préalable. À cet égard, le Comité consultatif note qu'à l'heure actuelle, l'appui apporté par le Siège aux missions politiques spéciales sur le terrain, à savoir le soutien administratif et logistique fourni par le Département de l'appui aux missions, est financé, en grande partie, au moyen du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Le Comité note toutefois que, comme ce soutien est pris en compte dans les rapports du Secrétaire général sur le compte d'appui, il est implicitement entendu que l'Assemblée générale approuve l'utilisation des ressources du compte d'appui pour l'exécution de ces activités (voir, par exemple, A/65/761, par. 229).

73. Le Comité consultatif reconnaît, toutefois, que la situation est moins évidente en ce qui concerne les autres capacités en matière d'appui existant au Siège. Le Secrétaire général évoque, en particulier, les domaines qui relèvent du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité, du Département des opérations de maintien de la paix (voir A/66/340, par. 48). Le Comité a appris que si, à l'occasion, ce bureau a apporté un soutien à des missions politiques spéciales, il est difficile de savoir clairement si elles pourront compter sur ce soutien lorsqu'elles en auront besoin et si le fait que ce soutien soit financé au moyen du compte d'appui ne contrevient pas au cadre réglementaire existant.

**74. Le Comité consultatif estime que les dispositions actuelles, selon lesquelles les ressources variables consacrées à l'appui aux missions politiques spéciales proviennent de sources de financement diverses et disparates, ne sont pas optimales. Selon lui, il serait plus avantageux d'assurer le financement des services d'appui fournis par le Siège au moyen d'un dispositif unique universellement accepté. Un tel dispositif permettrait d'ajuster plus facilement**

le montant des ressources requises au titre de l'appui en fonction de l'évolution – en nombre, en importance et en complexité – des missions politiques spéciales.

75. En ce qui concerne les options présentées par le Secrétaire général, le Comité consultatif ne pense pas que l'utilisation des budgets des missions politiques spéciales pour financer les ressources variables nécessaires à leur appui soit la meilleure solution. Tout en notant que le Département des affaires politiques compte un certain nombre de postes pourvus selon cette modalité, le Comité est d'avis qu'en décidant de prélever sur les budgets des diverses missions toutes les ressources variables nécessaires à l'appui fourni par le Siège, on estomperait la distinction entre les ressources requises pour l'exécution du mandat sur le terrain et celles qui le sont pour l'appui. De surcroît, bien qu'elle puisse s'appliquer a priori à toute capacité d'appui supplémentaire qui pourrait être nécessaire, cette proposition ne permettrait pas de régler les questions liées à l'utilisation des capacités d'appui existant au Siège.

76. Le Comité consultatif estime donc qu'il vaut mieux autoriser l'utilisation du mécanisme existant qu'est le compte d'appui pour financer les besoins d'appui variables des missions politiques spéciales sur le terrain. Selon le Comité, ce dispositif ferait ressortir plus clairement les activités d'appui et permettrait de dresser ainsi, à l'adresse de l'Assemblée générale, un tableau complet des ressources variables requises pour fournir un appui à toutes les opérations sur le terrain. Il confirmerait en outre que les missions politiques spéciales doivent tirer parti des compétences spécialisées existant au Siège, quelle qu'en soit la source de financement. Qui plus est, ce dispositif est compatible avec la réforme envisagée dans la Stratégie globale d'appui aux missions, qui vise, notamment, à tirer parti des économies d'échelle pour créer un modèle de prestation de services plus efficace et plus économique pour les missions sur le terrain, y compris les missions politiques spéciales. À cet égard, tout en notant que le Secrétaire général pense que l'application de la Stratégie globale d'appui aux missions offre la possibilité d'accroître les gains d'efficacité en réformant les dispositions applicables à l'appui aux missions politiques spéciales, le Comité constate également qu'il n'a précisé ni les modalités ni la provenance de ces gains.

77. Le Comité consultatif pense en outre qu'en inscrivant au budget du compte d'appui toutes les ressources variables nécessaires pour financer l'appui aux opérations sur le terrain, on faciliterait la conversion de ces ressources lorsqu'une mission de maintien de la paix se transforme en mission politique spéciale ou vice versa. Il constate notamment que, dans bien des cas, la direction opérationnelle passe du Département des affaires politiques au Département des opérations de maintien de la paix. À cet égard, il rappelle la résolution 59/301 de l'Assemblée générale établissant qu'à l'expiration du mandat d'une mission, les postes expressément affectés à celle-ci au Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix devront être soit supprimés, soit transférés, et qu'il devra être tenu compte du changement dans les propositions budgétaires suivantes relatives au compte d'appui.

78. Dans son rapport, le Secrétaire général présente trois modalités de financement au moyen du compte d'appui des ressources variables nécessaires pour fournir un

appui aux missions politiques spéciales [A/66/340, par. 51 a), b) et d)]. Il s'agit dans les trois cas d'utiliser le compte d'appui, mais le Comité note que les trois options diffèrent quant aux modalités de financement dudit compte et du Centre de services mondial :

a) Option 1 : les modalités actuelles seraient maintenues, autrement dit le compte d'appui et le Centre de services mondial seraient financés au moyen des budgets des opérations de maintien de la paix;

b) Option 2 : si l'Assemblée générale décidait de créer un compte spécial distinct pour les missions politiques spéciales, ce compte servirait à financer partiellement, au prorata de la part des missions politiques spéciales dans les ressources totales, le compte d'appui et le Centre de services mondial;

c) Option 4 : le budget-programme servirait à financer partiellement, au prorata de la part des missions politiques spéciales dans les ressources totales, le compte d'appui et le Centre de services mondial.

79. Comme noté ci-dessus, si l'option 2 ou 4 était retenue, le financement du compte d'appui serait partiellement assuré au prorata de la part des missions politiques spéciales dans le total des ressources affectées à l'appui aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales. Pour donner une idée du niveau de ressources dont il s'agirait, le Secrétaire général indique, en se fondant sur les budgets approuvés pour les missions politiques spéciales pour 2011 et sur les crédits ouverts au titre des opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 30 juin 2011, que la contribution des missions politiques spéciales au budget du compte d'appui et du Centre de services mondial pour une année entière représenterait 7,86 % du total, soit environ 28 595 000 dollars pour le compte d'appui et 5 359 000 pour le Centre de services mondial (ibid. par. 52).

80. Le Comité consultatif note que, selon ce qui est prévu, le montant qui doit servir, dans le cadre des options 2 et 4, à financer en partie le compte d'appui et le Centre de services mondial, sera calculé au prorata sur la base des budgets approuvés pour les missions politiques spéciales et représentera un pourcentage du budget total des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales.

**81. Le Comité consultatif fait observer que, selon les méthodes de calcul proposées, les coûts à appliquer au compte spécial distinct, s'il est créé, ou au budget-programme dans les cas respectifs des options 2 et 4, seraient indépendants du niveau des ressources du compte d'appui affectées au soutien apporté aux missions politiques spéciales.** Bien que l'appui aux missions politiques spéciales fasse partie du travail de nombreux fonctionnaires, le Comité consultatif estime que la création d'un mécanisme qui permettrait de calculer avec exactitude, chaque année, la proportion des ressources du compte d'appui consacrées aux missions politiques spéciales représenterait une surcharge de travail administratif.

**82. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif recommande que l'Assemblée générale permette à tous les départements et bureaux d'avoir accès au compte d'appui aux fins du financement des ressources variables dont ils ont besoin pour fournir un appui aux missions politiques spéciales sur le terrain, tout en maintenant les modalités actuelles de financement du compte d'appui et du Centre de services mondial [voir A/66/340, par. 51 a)].**

83. Le Comité consultatif souligne que le fait d'autoriser l'utilisation du compte d'appui pour financer les ressources variables nécessaires pour fournir un appui aux missions politiques spéciales ne devrait pas, aux niveaux d'activité actuels, entraîner de dépenses supplémentaires au titre du compte d'appui.

#### **IV. Conclusion**

84. Au paragraphe 56 de son rapport, le Secrétaire général demande à l'Assemblée générale de se pencher sur les conclusions de l'examen qui a été conduit et sur les différentes solutions proposées pour remédier aux problèmes que posent les mécanismes actuels de financement et d'appui aux missions politiques spéciales, et aux lacunes qu'ils présentent.

85. **Compte tenu de tous les points de vue et observations qu'il a formulés plus haut, le Comité consultatif recommande à l'Assemblée générale :**

a) **De créer, pour le financement des missions politiques spéciales, un compte spécial distinct dont le budget sera établi, qui sera alimenté et qui fera l'objet de rapports sur une base annuelle avec un exercice budgétaire allant du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin;**

b) **D'autoriser les missions politiques spéciales sur le terrain dont l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité a approuvé la création ou l'élargissement à utiliser, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif et à concurrence de 25 millions de dollars, le Fonds de réserve pour le maintien de la paix;**

c) **D'autoriser les missions politiques spéciales pour lesquelles l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité adopte une décision relative à leur mise en route ou à leur élargissement qui entraîne des dépenses, à utiliser, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, les stocks stratégiques pour déploiement rapide jusqu'à concurrence d'une valeur de 25 millions de dollars à titre d'avance sur le crédit budgétaire correspondant;**

d) **De mettre le compte d'appui à la disposition de tous les départements et services pour financer les ressources variables dont ils ont besoin pour fournir un appui aux missions politiques spéciales sur le terrain et de confirmer les responsabilités liées à l'appui aux missions politiques spéciales, tout en maintenant les modalités actuelles de financement du compte d'appui et du Centre de services mondial.**