



Assemblée générale

Distr. générale
26 avril 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 146 de l'ordre du jour

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

Rapport d'ensemble sur l'exécution du projet pilote visé par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/287

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport d'ensemble du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) sur l'exécution du projet pilote visé par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/287 (A/66/755). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Bureau, qui lui ont donné des renseignements complémentaires et des éclaircissements.

2. Le rapport en question a été publié comme suite à la demande de l'Assemblée générale, qui avait souhaité recevoir un rapport d'ensemble sur le projet pilote exécuté entre le 1^{er} juillet 2009 et le 30 juin 2012 et portant sur les centres d'investigation établis à Nairobi, Vienne et New York. Le BSCI y fait le bilan du projet, en présentant des renseignements sur les ressources mises en jeu, la gestion des dossiers, l'analyse du nombre d'affaires à traiter, l'efficacité et l'efficience globales du projet, ainsi qu'une évaluation qualitative et un exposé des enseignements tirés de l'expérience.

II. Historique

Résolutions 57/318, 61/275 et 61/279 de l'Assemblée générale

3. Le Comité consultatif rappelle que, dans son rapport sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour l'exercice 2002/03, il demandait au Secrétaire général d'établir un rapport sur l'expérience acquise dans les missions de maintien de la paix en ce qui concerne les enquêteurs résidents et d'y présenter des propositions et



des projets d'avenir à examiner en même temps que les budgets desdites missions. Il demandait aussi que différentes possibilités soient étudiées, y compris des démarches régionales à appliquer en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies tels que les fonds et programmes et les institutions spécialisées (voir A/56/887, par. 55).

4. Comme il en avait été prié, le Secrétaire général a exposé dans un rapport les données d'expérience concernant les enquêteurs résidents des missions de maintien de la paix et examiné les possibilités qui s'offraient au niveau régional. Il y indiquait que les responsables des missions voyaient d'un bon œil la présence de ces enquêteurs, comme moyen de régler efficacement et sans perte de temps les problèmes qui se posaient localement, sans qu'il faille les faire venir de New York, mais que ce qui était mal perçu était leur manque d'indépendance et le problème de savoir quel contrôle était exercé sur eux (voir A/57/494, par. 14 et 15). Ils pensaient que des enquêteurs régionaux en poste à Nairobi et soit Genève, soit Vienne seraient assez proches des missions, et donc capables d'intervenir sans tarder quand on aurait besoin d'eux, et suffisamment indépendants des missions (voir A/57/494, par. 19 à 26). En conclusion, le Secrétaire général pensait que l'installation d'enquêteurs régionaux à Nairobi, Genève ou Vienne serait préférable à la solution d'alors, qui consistait à ce que les enquêteurs soient basés à New York.

5. Par sa résolution 57/318, l'Assemblée générale a approuvé la création, à la Division des investigations du BSCI, de huit postes à répartir également entre les centres régionaux de Vienne et de Nairobi, et prié le Secrétaire général de lui faire rapport sur les dossiers traités par les enquêteurs régionaux.

6. Dans son rapport sur la première année de la présence d'enquêteurs régionaux à Vienne et Nairobi (A/59/546), le BSCI a analysé les activités consacrées aux dossiers et les voyages effectués entre les missions et les deux centres régionaux. Il en ressortait que les centres régionaux présentaient l'avantage de réduire les dépenses par dossier et le temps consacré aux voyages, par rapport aux affaires traitées par des fonctionnaires de New York. En revanche, il y était dit que les enquêteurs régionaux n'auraient pas une connaissance des différentes missions aussi détaillée que celle que pourraient acquérir des enquêteurs résidents. En outre, les grosses missions et les missions complexes avaient besoin que les enquêteurs soient plus facilement disponibles, et les responsables de mission de maintien de la paix insistaient sur l'avantage qu'il y avait à pouvoir bénéficier rapidement de l'avis des enquêteurs résidents (voir A/59/546, par. 35 à 38). En conséquence, la conclusion était que la démarche la plus efficace était de faire appel à la fois à des enquêteurs régionaux et à des enquêteurs résidents.

7. Par la suite, l'Assemblée générale a demandé un rapport sur les fonctions, la structure et les modes d'exécution des tâches de la Division des enquêtes du BSCI, dans l'idée de renforcer les activités d'enquête (voir résolution 61/275), ainsi qu'un rapport détaillé sur les résultats de l'étude et de la rationalisation en cours de l'ensemble des dossiers à traiter et sur l'examen d'ensemble des capacités de la Division (voir résolution 61/279).

8. À la suite d'une étude effectuée par un expert extérieur sur la Division des enquêtes, le BSCI a publié un rapport où des améliorations étaient envisagées dans trois domaines : l'efficacité de la direction et de la gestion, les stratégies et procédures de fonctionnement et l'optimisation des structures et des implantations (voir A/62/582 et Corr.1, par. 15). Parmi les idées de réorganisation, le Bureau

suggérerait de déplacer les enquêteurs se trouvant dans les opérations de maintien de la paix pour les réunir dans trois centres régionaux situés à New York, Vienne et Nairobi. Il indiquait que les effectifs d'enquêteurs étant plus nombreux, il serait plus facile de former une équipe de personnes possédant les compétences nécessaires pour traiter une affaire, en même temps que les enquêteurs resteraient suffisamment proches des missions pour pouvoir intervenir dans un délai de quelques jours ouvrables en cas de crise. Ce mode d'organisation devait permettre d'exploiter au mieux le temps et les compétences des enquêteurs, en les dirigeant vers les problèmes à haut risque se posant à l'intérieur du champ d'action du centre régional, plutôt que de les cantonner dans les problèmes se posant dans une seule mission. Était également cité comme avantage le fait que le personnel travaillerait dans des conditions plus propices aux interactions professionnelles entre collègues et aurait à sa portée des services d'appui et de formation économiques, que les dossiers seraient gérés plus efficacement et que la supervision des enquêtes serait meilleure. En outre, il était indiqué que la réorganisation entraînerait les économies produites par la suppression de 18 postes (voir A/62/582 et Corr.1, par. 47 à 55).

9. Le Comité consultatif a demandé qu'une analyse et une justification plus poussées du projet de réorganisation de la Division des enquêtes soient présentées (A/62/7/Add.35, par. 23), recommandation que l'Assemblée générale a approuvée dans sa résolution 62/247. Par la suite, des précisions sur le projet, y compris le transfert de ressources des missions aux centres, ont été données dans le projet de budget du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice 2009/10 (A/63/767 et Corr.1).

10. Ayant examiné ce projet de budget, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a recommandé l'approbation du projet de réorganisation de la Division des enquêtes, étant entendu que le budget serait réduit de 955 000 dollars malgré l'augmentation du nombre de dossiers à traiter (voir A/63/703, par. 31). Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a également approuvé le projet de restructuration (voir A/63/841).

III. Mise en œuvre de la résolution 63/287 de l'Assemblée générale

11. Par sa résolution 63/287, l'Assemblée générale a décidé de ne pas mettre en place la structure organisationnelle fondée sur le principe du regroupement des enquêteurs dans des centres d'investigation, mais plutôt de procéder du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2012 à un projet pilote, désignant Nairobi, Vienne et New York comme centres d'investigation tout en maintenant la présence d'enquêteurs résidents dans certaines opérations de maintien de la paix. Elle a demandé que lui soit présenté, après consultation avec les parties concernées, un rapport préliminaire sur l'état d'avancement du projet pilote, puis un compte rendu complet à examiner en même temps que le projet de budget du compte d'appui pour 2012/13. Le rapport d'ensemble devait comporter les éléments suivants : a) une analyse qualitative complète de l'exécution du projet pilote de trois ans, y compris les enseignements tirés de l'expérience; b) un exposé clair et transparent du mode d'organisation actuel et de celui du projet pilote, ainsi que de la façon dont chacun couvre les missions extérieures; c) une analyse complète des avantages par rapport aux coûts, y compris en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience du modèle d'organisation mis à l'essai

par le projet pilote, faite sur la base d'hypothèses exactes, et y compris également une analyse des tendances lourdes des enquêtes menées dans les missions; d) une justification parfaitement étayée de tous les déploiements de ressources humaines et autres et une évaluation de la capacité du BSCI de s'adapter aux fluctuations de la quantité de dossiers à traiter; e) des données complètes et fraîches sur les effectifs, les taux de vacance de postes et le nombre actuel d'affaires (voir résolution 63/287, par. 37 à 40).

12. Il est ressorti d'une évaluation préliminaire du projet pilote effectuée par le BSCI que la répartition des ressources n'était pas totalement adaptée, sur les plans opérationnel et géographique, aux besoins en matière d'enquête, les missions de maintien de la paix se voyant affecter entre un et trois enquêteurs tandis qu'étaient alloués à Vienne des postes qui, tant par leur nombre que par le niveau hiérarchique, dépassaient les besoins en matière de gestion et les besoins opérationnels. D'après le rapport préliminaire, le déploiement d'enquêteurs résidents peut avoir pour effet de renforcer la productivité (voir A/65/765, par. 19 à 23). Le Comité consultatif a recommandé à l'Assemblée générale de prendre acte de ce rapport (voir A/65/827), ce que l'Assemblée a fait dans sa résolution 65/290.

13. Comme suite à la résolution 63/287, le BSCI a publié son rapport d'ensemble sur la mise en œuvre du projet pilote (A/66/755). Le Comité consultatif note que le montant total inscrit au budget pour les capacités d'investigation pendant la durée du projet pilote était égal à 26 840 000 dollars, dont 8 520 000 pour 2009/10, 8 850 000 pour 2010/11 et 9 470 000 pour 2011/12. Sur les 57 postes prévus au compte d'appui pendant l'exécution du projet pilote, 43 étaient destinés à des administrateurs et 14 à des agents de services d'appui (voir A/66/755, par. 12).

14. Le BSCI indique qu'il a reçu 1 151 dossiers au total, dont 348 qu'il a pris en charge et 345 qu'il a renvoyés aux missions, et il donne la ventilation des dossiers par mission et par catégorie. Les sept missions dotées d'enquêteurs résidents pendant l'exécution du projet pilote étaient la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire. D'après le Bureau, les chiffres traduisent une tendance à la baisse du nombre d'affaires signalées (voir A/66/755, par. 24 à 33).

Enquêteurs résidents

15. Selon le BSCI, les enquêteurs résidents présentent les avantages suivants : réaction plus rapide en cas de signalement d'affaire; observation de l'environnement de la mission; recueil d'information se rapportant très précisément aux dossiers; création d'un climat de confiance autour du travail d'enquête; possibilités d'accès et de consultation offertes à la direction des missions de maintien de la paix. La présence d'enquêteurs a tendance à augmenter le nombre d'affaires signalées, mais d'après le Bureau ce serait une conséquence du fait que le personnel des missions a la possibilité de s'adresser aux enquêteurs (voir A/66/755, par. 35 et 51).

16. En revanche, le BSCI dit que le recrutement d'enquêteurs résidents pose de gros problèmes : pendant la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 décembre 2011, le taux de vacance de postes mensuel a été égal à 44 %, en moyenne, sur les 15 postes

alloués aux missions, alors que dans les centres le taux de vacance de postes mensuel moyen n'était que de 30 % (voir A/66/755, par. 41). Au paragraphe 60 de son rapport, le Bureau fait état d'une tendance à la baisse des taux de vacance de postes. S'étant renseigné sur l'état actuel de la situation en la matière, le Comité consultatif a été informé qu'au 31 mars 2012, le taux mensuel de vacance de postes des missions était à 33 %, contre 21 % à Vienne et Nairobi (il n'y a pas de poste vacant à New York). Il est indiqué dans le rapport qu'en raison du nombre de postes vacants, la plupart des dossiers ont été traités par le personnel des centres, ce qui montre que le travail peut se faire en l'un ou l'autre lieu et que le plus important est d'être en mesure d'envoyer des enquêteurs qualifiés sur place (voir A/66/755, par. 49).

17. Il est aussi indiqué que les enquêteurs en poste dans les missions y restent en moyenne 13 mois, contre 19 mois dans les centres. Seulement 68,6 % du budget du compte d'appui pour les deux premières années du projet pilote (11 920 000 dollars sur 17 370 000 dollars) ont été dépensés, principalement en raison du nombre de postes vacants (voir A/66/755, par. 41).

18. Le Comité consultatif prend note de la légère baisse des taux de vacance de postes, aussi bien dans les missions que dans les centres régionaux d'investigation, mais il considère que les chiffres sont encore trop élevés. Il compte que des progrès seront accomplis à cet égard et engage le BSCI à faire en sorte que tous les postes encore vacants soient pourvus dès que possible. Il s'étend davantage sur la situation des postes vacants au Bureau dans son rapport sur le budget du compte d'appui (A/66/799).

19. Autres inconvénients des enquêteurs résidents, la présence nécessaire de deux enquêteurs à tous les interrogatoires représente un coût supplémentaire et le fait qu'un enquêteur affecté seul à une mission risque de ne pas être aussi indépendant qu'il le devrait. Le BSCI recommande donc que tout service d'investigation situé dans une mission compte au moins trois enquêteurs (voir A/66/755, par. 54 à 57).

Centres régionaux

20. En ce qui concerne les centres d'investigation, il est indiqué dans le rapport que des centres qui disposent de ressources adéquates et qui sont peu éloignés géographiquement fournissent l'appui nécessaire aux enquêteurs résidents, et que les enquêteurs des centres peuvent consacrer davantage de temps aux enquêtes, plutôt qu'à des activités annexes, et font preuve d'une plus grande souplesse face aux fluctuations du volume de travail (voir A/66/755, par. 58). S'étant renseigné sur la question, le Comité consultatif a appris qu'il était ressorti de l'analyse des comptes rendus d'emploi du temps que les enquêteurs des missions consacraient 57 % de leur temps à des activités de production (par opposition à des activités administratives), contre 64 % pour leurs homologues des centres d'investigation. La conclusion du rapport est que les équipes des centres régionaux serviraient de pôles de référence pour les activités d'investigation et qu'elles enquêteraient elles-mêmes dans les missions non dotées d'enquêteurs résidents (voir A/66/755, par. 67).

21. Quant à la création d'un bureau à Entebbe (Ouganda), le BSCI fait valoir que des enquêteurs qui y seraient basés pourraient emprunter les vols des Nations Unies pour se rendre dans les missions proches (MONUSCO, MINUSS, MINUAD), qui représentent 50 % du nombre de ses dossiers actifs, ce qui permettrait de réaliser des gains d'efficacité et d'efficience dans l'exécution des programmes et des économies,

bien que cela suppose le transfert, de Nairobi à Entebbe, de nombreux emplois de temporaire (voir A/66/755, par. 42). **Le Comité consultatif prie le BSCI de présenter, dans le rapport final qu'il recommande à l'Assemblée générale, au paragraphe 25 ci-dessous, de demander, une analyse plus détaillée du projet de création d'un bureau à Entebbe.**

Formation au BSCI

22. Au paragraphe 46 de son rapport, le BSCI indique qu'une formation relative à la conduite d'investigations sur les comportements interdits sur le lieu de travail visés dans le document ST/SGB/2008/5 a été dispensée à 223 fonctionnaires n'appartenant pas au Bureau, mais que cette activité est suspendue provisoirement en attendant l'avis que donnera le Corps commun d'inspection dans son rapport sur la conduite d'investigations dans les organismes des Nations Unies, et parce que le Secrétaire général adjoint chargé du Bureau s'inquiète de ce que fournir une formation pourrait être incompatible avec son devoir de rester indépendant sur le plan opérationnel. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que le Bureau, devant, pour préserver cette indépendance, s'abstenir d'accepter ou d'assumer la responsabilité d'activités qu'il pourrait avoir à contrôler, ne pouvait ni donner des indications concernant la formation ou la garantie des compétences de fonctionnaires ne dépendant pas directement de lui, ni se charger de cette formation.

Études en cours

23. Il est également question dans le rapport du BSCI d'initiatives en cours dans le domaine de la gestion du changement dans ses services, notamment une étude de sa structure organisationnelle, et de la constitution d'un groupe d'experts chargé d'évaluer les procédures d'investigation et les sanctions imposées aux fournisseurs, parmi d'autres questions (voir A/66/755, par. 65). **Le Comité consultatif, prenant note de l'étude de la structure organisationnelle du Bureau et de l'étude antérieure, visée au paragraphe 8 ci-dessus, de la structure de la Division des enquêtes, s'inquiète de l'effet que peuvent avoir des études à répétition de cette nature sur la stabilité du Bureau. Il compte que l'étude actuellement en cours conduira à l'adoption d'un organigramme définitif et à la stabilisation du tableau d'effectifs. D'autre part, il recommande à l'Assemblée générale de prier le Bureau de lui faire rapport sur les résultats de l'étude de sa structure organisationnelle et sur les conclusions du groupe d'experts, notamment en ce qui concerne les procédures d'enquête suivies.**

Consultations avec les parties concernées

24. S'étant renseigné sur les consultations tenues, à la demande de l'Assemblée générale, avec les parties concernées, le Comité consultatif a été informé que le texte du rapport sur le projet pilote avait été communiqué aux chefs du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), du Département de l'appui aux missions (DAM) et du Département de la gestion (DG), ainsi qu'aux représentants spéciaux du Secrétaire général, qui étaient priés de donner leur avis à son sujet. Le Comité a aussi appris que des réponses avaient été reçues du DOMP, du DAM, du DG et des Représentants spéciaux du Secrétaire général pour le Sahara occidental, la République démocratique du Congo, Chypre et le Libéria. Il a demandé que les observations écrites des parties concernées lui soient communiquées, mais il ne les a pas reçues. **Le Comité consultatif souligne combien il importe que le BSCI**

tienne des consultations à part entière, comme l'a demandé l'Assemblée générale, avec toutes les parties concernées, afin de pouvoir comprendre tous les effets du projet pilote. À cet égard, il demande que le BSCI tienne compte, dans le rapport final demandé au paragraphe 25 ci-dessous, de tous les retours en provenance des parties concernées, et transmette à l'Assemblée tous les retours qu'il aura reçus au moment de l'examen dudit rapport final.

IV. Conclusions

25. Le Comité consultatif fait observer que, du fait de la date de la publication du rapport demandé au BSCI par l'Assemblée générale et du calendrier du déroulement du projet pilote, il n'a pas pu présenter ses conclusions en même temps que ses observations sur le projet de budget du compte d'appui pour 2012/13. Il note par ailleurs que le Bureau indique que les résultats complets du projet pilote figureront dans le projet de budget du compte d'appui pour 2013/14 (voir A/66/755, par. 68). **Le Comité consultatif fait observer que l'exécution du projet pilote dure encore jusqu'au 30 juin 2012, et que le rapport présenté par le Bureau ne pouvait donc tenir compte ni d'un bilan complet dressé sur toute la durée du projet pilote, ni de toutes les consultations qui doivent avoir lieu avec l'ensemble des parties concernées. Considérant donc que ledit rapport a un caractère provisoire, il recommande à l'Assemblée générale de prier le Bureau de lui présenter un rapport final sur le projet pilote en même temps que le projet de budget du compte d'appui pour 2013/14, qui devrait comprendre un bilan complet des constatations et conclusions découlant de l'expérience acquise sur la durée totale du projet pilote, des renseignements précis sur la totalité des consultations tenues avec toutes les parties concernées et une ventilation des ressources utilisées pendant la durée du projet pilote.**