



Assemblée générale

Distr. générale
23 novembre 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Points 54, 118 a) et 129 de l'ordre du jour

Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Renforcement du système des Nations Unies

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles

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 intitulé « Moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles » (A/67/312-S/2012/645) que le Secrétaire général a établi conformément aux dispositions du paragraphe 2 de la résolution 66/255 de l'Assemblée générale. À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des éclaircissements et des compléments d'information.

2. En réponse à ses questions, le Comité a été informé que l'initiative relative aux moyens civils est une entreprise à caractère transversal visant à améliorer l'action des organismes des Nations Unies en faveur du renforcement des capacités dans les pays sortant d'un conflit. Elle découle du rapport de 2009 sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, dans lequel le Secrétaire général estimait qu'il fallait procéder à un examen afin d'analyser comment l'Organisation et la communauté internationale pouvaient contribuer à élargir et approfondir la réserve d'experts civils pour appuyer les besoins immédiats de développement des capacités des pays sortant d'un conflit (A/63/881-S/2009/304, par. 68). Le Secrétaire général a par la suite institué le Groupe consultatif de haut niveau chargé d'étudier les moyens civils à mobiliser pour faire face aux situations postconflituelles. Celui-ci a présenté son rapport en janvier 2011 (A/65/747-S/2011/85) et le Secrétaire général a formulé ses vues préliminaires sur les conclusions du Groupe en août de la même année (A/66/311-S/2011/257).



3. Ayant à l'esprit tous ces rapports, l'Assemblée générale, dans sa résolution 66/255, se félicite de l'intention du Secrétaire général d'élaborer des propositions relatives aux moyens civils dans les situations postconflituelles, réaffirme le principe fondamental de l'appropriation nationale et prie le Secrétaire général de poursuivre ses consultations avec les États Membres sur cette question. Dans cette même résolution, elle encourage les gouvernements nationaux, l'Organisation et les organisations régionales et sous-régionales à élargir et étoffer la réserve d'experts civils, notamment ceux venant de pays ayant une expérience en matière de consolidation de la paix après un conflit ou une transition démocratique, en veillant tout particulièrement à mobiliser les capacités des pays en développement et des femmes en tant qu'élément essentiel du succès des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Le rapport du Secrétaire général à l'étude (A/67/312-S/2012/645) fait suite aux dispositions de cette résolution, dans lequel l'Assemblée le prie de présenter un rapport de suivi sur les mesures énoncées dans le rapport publié sous la cote A/66/31-S/2011/257 ainsi que sur l'élaboration de nouvelles initiatives à soumettre aux États Membres pour examen dans le cadre de ses débats et de ceux de ses organes subsidiaires, notamment du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et de la Cinquième Commission (résolution 66/255, par. 2).

4. Le présent rapport renferme les observations et recommandations du Comité consultatif sur le rapport du Secrétaire général à l'étude (A/67/312-S/2012/645). On trouvera exposée à la section II ci-dessous son opinion d'ensemble sur les propositions du Secrétaire général en matière de moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles. Les sections III, IV et V traitent respectivement des questions relatives à l'appropriation nationale, aux partenariats et aux compétences, ainsi qu'à la faculté d'adaptation sur le plan financier et en matière de gestion.

II. Observations et recommandations d'ordre général

Remarques préliminaires

5. Le Comité consultatif note que le rapport du Secrétaire général s'adresse à plusieurs instances et sera examiné par divers organes intergouvernementaux, comme l'Assemblée générale l'a demandé dans sa résolution 66/255. Il fait observer qu'il a examiné ce rapport avant que ces instances en aient débattu. **Le Comité est conscient cependant que cette initiative englobe différents axes d'intervention qui ont des incidences administratives et budgétaires. Il ne formule donc dans le présent rapport qu'un avis d'ordre préliminaire sur ces aspects, soucieux d'assurer le respect du cadre réglementaire de l'Organisation à mesure que le Secrétaire général élabore plus avant cette initiative. Par ailleurs, il souligne que le Secrétaire général doit veiller à ce que cette dernière s'accorde avec les mesures de réforme en cours.**

6. Le Comité consultatif note de plus que les aspects administratifs et financiers des propositions du Secrétaire général n'ont pas encore été approfondis. Ainsi, l'examen des postes du Service mobile affectés aux missions des Nations Unies, le dispositif de déploiement d'urgence du personnel et l'amélioration éventuelle des plans de financement normalisés, que le Secrétaire général évoque dans son rapport, sont trois des propositions dont les modalités concrètes n'ont pas été élaborées (A/67/312-S/2012/645, par. 15, 66 et 52). Le Comité ne formulera donc à ce stade que des observations préliminaires et présentera des observations circonstanciées

lorsque des propositions concrètes lui auront été transmises. **Le Comité note que les différents éléments figurant dans le rapport à l'étude demeurent théoriques et ne s'accompagnent pas d'incidences précises d'ordre programmatique, administratif ou budgétaire. Il attend avec intérêt les propositions concrètes accompagnées d'incidences administratives et budgétaires que le Secrétaire général pourrait présenter dans ses prochains rapports intérimaires sur cette initiative.**

Objectifs ultimes, critères et rapprochements institutionnels

7. Après avoir, récemment, examiné les rapports du Comité des commissaires aux comptes sur différentes activités et opérations de l'Organisation, le Comité consultatif a fait sienne l'opinion des commissaires, lesquels soulignent l'absence de vision quant à ce que devrait être le résultat final de plusieurs grands projets de transformation et, par voie de conséquence, de plan d'action pour y parvenir (voir A/67/381, par. 22). En ce qui concerne l'initiative relative aux moyens civils, le Comité a été informé, en réponse à ses questions, qu'elle avait pour objectif ultime l'obtention de résultats plus tangibles sur le terrain, notamment par la consolidation de l'appropriation nationale et de l'appui au développement des institutions. Les mesures à l'étude avaient pour objet d'améliorer l'efficacité et non pas de réaliser des économies.

8. Les cinq domaines où il existe des carences de moyens que le Groupe de haut niveau a jugées comme étant les plus graves en matière de consolidation de la paix concernent la sûreté et la sécurité, la justice, les processus politiques ouverts, les fonctions essentielles de l'État et la remise sur pied de l'économie (voir A/65/747-S/2011/85, par. 34). Dans le rapport à l'étude, le Secrétaire général indique que les efforts pour trouver les compétences nécessaires sont une entreprise de longue haleine nécessitant des partenariats avec une gamme assez large de fournisseurs potentiels, en particulier originaires du Sud (A/67/312-S/2012/645, par. 17). En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que le « Sud » englobe 133 pays, parmi lesquels ceux dont l'indice de développement humain est faible ou moyen selon le *Rapport sur le développement humain*.

9. Les représentants du Secrétaire général, conscients que de multiples agents participent à la prestation d'une assistance et d'un appui sur le terrain, ont fait observer que la première phase d'exécution implique notamment : a) de cibler quatre ou cinq cas d'appropriation nationale et de partenariats novateurs; b) de veiller à ce que les agents contribuent à la plateforme en ligne et s'en servent; c) d'établir des directives claires et transparentes concernant les pouvoirs et les responsabilités des pôles de coordination mondiaux du système des Nations Unies; d) d'améliorer les outils permettant d'accéder à des spécialistes. **Le Comité est d'avis qu'il faudra poursuivre les efforts pour définir une vision claire des objectifs ultimes de cette initiative, explicitement accompagnée de délais, d'activités et de produits escomptés, et préciser les entités qui seront responsables de l'obtention des résultats attendus et qui devront en rendre compte.**

10. Concernant une question connexe, le Comité note que la relation précise entre cette initiative et les travaux de la Commission de consolidation de la paix n'est pas clairement indiquée dans le rapport du Secrétaire général. Ayant demandé des précisions, il a été informé qu'il y avait eu à quatre reprises des échanges avec la Commission quant à la question des moyens civils; de plus, le mécanisme de

financement des interventions rapides, institué dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix, contribuait, dans certains pays, à financer l'obtention, au moyen d'échanges Sud-Sud, de services de spécialistes de questions essentielles au regard de la transition et de la consolidation de la paix. Le Comité note par ailleurs que le rapport à l'étude n'évoque que brièvement l'action menée pour améliorer la planification intégrée des missions, l'examen prévu des postes du Service mobile en vue d'en convertir certains en postes d'agent recruté sur le plan national et le remaniement des procédures d'achat afin de développer les achats locaux (A/67/312-S/2012/645, par. 11, 15 et 16).

11. Le Comité note que, dans son rapport, le Secrétaire général ne définit pas clairement la portée de l'initiative ni ses liens avec les mesures ou dispositions prises dans le cadre d'autres axes d'intervention. Il estime de plus que le Secrétaire général n'indique pas précisément l'articulation entre ses propositions et les moyens, les systèmes et les structures en place au Secrétariat et dans le système des Nations Unies, ni avec les autres mesures de réforme approuvées par l'Assemblée générale.

12. Le Comité consultatif recommande que, s'il est des activités au sein du Secrétariat et du système des Nations Unies qui viennent compléter et favoriser la réalisation des buts et objectifs de l'initiative relative aux moyens civils, le Secrétaire général donne, dans ses prochains rapports, des informations suffisantes pour assurer le suivi et le contrôle, réduire autant que possible les éventuels chevauchements et veiller à la cohérence et à la complémentarité des efforts. Une plus grande attention devrait être accordée à la définition précise des pouvoirs et responsabilités du Secrétaire général à l'égard de cette initiative, afin que les progrès obtenus puissent être plus mesurables et que la communication des informations y relatives soit plus ciblée.

Structure de direction et viabilité des projets

13. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que l'initiative relative aux moyens civils est supervisée par un comité de pilotage, qui s'est réuni pour la première fois en mars 2011, sous la présidence du Chef de cabinet actuel du Secrétaire général. Sont membres de ce comité des fonctionnaires du Secrétariat ainsi que l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en sa qualité de Président du Groupe des Nations Unies pour le développement. Le Comité consultatif a également été informé que le Comité de pilotage est aidé par un groupe de travail dans lequel sont représentés, outre les organismes faisant partie du Comité de pilotage, plusieurs organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Une équipe de soutien, ayant à sa tête un directeur de classe D-2, avait également été constituée pour assurer la gestion des affaires courantes au titre du projet. Cette équipe était de nature temporaire et l'on n'envisageait aucun changement de structure ou de fonctions du fait de cette initiative.

14. Pour ce qui est des ressources employées aux fins de l'initiative, le Comité consultatif a été informé qu'entre mars 2011 et février 2012, les montants décaissés se montaient à quelque 1,3 million de dollars, financés à l'aide de contributions volontaires. Pour la période de 12 mois prenant fin en septembre 2013, les dépenses supplémentaires prévues se chiffraient à 1,8 million de dollars et seraient également financées à l'aide de contributions volontaires. Ces chiffres ne tiennent pas compte

des traitements et dépenses de personnel correspondant au poste de directeur de l'équipe du projet (D-2), dont le titulaire est temporairement réaffecté au projet par le Secrétariat, ni du coût du temps passé et des avis prêtés par un fonctionnaire ayant rang de sous-secrétaire général et détaché à plein temps par la Banque mondiale, ni encore de l'assistance technique fournie par le Département de l'appui aux missions en vue du développement d'une nouvelle plateforme en ligne (CAPMATCH), destinée à mettre en relation ceux qui recherchent des compétences et ceux qui peuvent éventuellement les fournir (pour les observations à ce sujet, voir les paragraphes 22 à 24 ci-dessous).

15. Le Comité consultatif recommande donc qu'une attention particulière soit portée à l'exécution de l'initiative relative aux moyens civils sur la durée, notamment afin de déterminer s'il faudra étoffer les structures en place et prévoir l'allocation de ressources suffisantes (voir également les paragraphes 24 et 40 ci-après). Il souligne en outre qu'il importe d'éviter tout chevauchement avec des structures en place au Secrétariat ou dans les organismes des Nations Unies. Il recommande enfin que les incidences financières d'initiatives de ce type, quelle qu'en soit la source de financement, soient explicitement présentées à l'Assemblée générale pour que celle-ci les examine d'emblée.

III. Appropriation nationale

16. Le Comité consultatif note que le renforcement de la prise en main par les pays est l'un des grands objectifs de l'initiative. Dans la lettre datée du 31 janvier 2011 par laquelle le Président du Groupe consultatif de haut niveau transmet au Secrétaire général le rapport du Groupe sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles (A/65/747-S/2011/85), il est souligné que les interventions de la communauté internationale sont souvent dictées par l'offre plutôt que par la demande, les acteurs internationaux orientant leur action en fonction de ce qu'ils peuvent offrir au lieu de chercher à savoir ce dont ont réellement besoin ceux qu'ils tentent d'aider. Le Groupe note que la Commission de consolidation de la paix a souligné qu'il importait que les pays touchés par un conflit développent leurs propres moyens de résoudre les crises et de gérer le changement, sans quoi l'assistance internationale est vouée à l'échec (ibid., résumé). Par la suite, l'Assemblée générale, dans sa résolution 66/255, a réaffirmé le principe fondamental de l'appropriation nationale et souligné qu'il importait d'appuyer le renforcement des capacités nationales et la mise en place d'institutions, notamment au moyen des opérations de maintien de la paix, conformément à leur mandat, ainsi que le resserrement de la coopération régionale, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire¹.

17. Dans le rapport à l'étude, le Secrétaire général indique que des initiatives politiques ont été récemment lancées pour favoriser des processus de transition qui soient sans exclusive, définies et pilotées par les pays, et qu'il faut, dans les pays sortant d'un conflit, disposer d'un plan d'action unique, aux priorités bien définies (A/67/312-S/2012/645, par. 7 et 8). Il donne des exemples précis de situations

¹ Dans son rapport sur l'étude indépendante des moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles, le Groupe de haut niveau définit la coopération triangulaire comme étant un système selon lequel les ressources financières et techniques du Nord et du Sud sont conjuguées pour aider un pays tiers (A/65/747-S/2011/85, par. 23).

(en Libye, au Yémen, en Côte d'Ivoire et au Libéria) qui exigent que l'aide des organismes des Nations Unies se fonde sur une approche mûrement réfléchie et adaptée aux réalités locales (ibid., par. 9, 10 et 12). Il expose dans leurs grandes lignes les travaux du groupe de travail interinstitutions, dirigé par le PNUD, chargé d'élaborer des principes et directives pour une meilleure utilisation et le renforcement des capacités nationales dans un tel contexte (ibid., par. 13).

18. Le Comité consultatif note également que le Secrétaire général est conscient que, si les organismes, fonds et programmes des Nations Unies tirent ordinairement parti des capacités nationales, les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales des Nations Unies laissent souvent passer l'occasion de renforcer durablement les capacités nationales (A/67/312-S/2012/645, par. 10 et 14). Il indique en particulier qu'il est des cas où plus des deux tiers des fonctionnaires recrutés sur le plan international participent à l'appui aux missions (ibid., par. 15). Il cite explicitement deux possibilités d'étoffer le renforcement des capacités nationales au moyen de l'adaptation des approches retenues par le Secrétariat dans le cadre des opérations de maintien de la paix : la possibilité de convertir, dans les missions, des postes du Service mobile en postes d'agent recruté sur le plan national, et le développement des achats locaux.

19. Le Comité consultatif rappelle que, lorsqu'il a examiné l'ensemble des opérations de maintien de la paix, il a souscrit aux propositions visant à convertir des postes de fonctionnaire recruté sur le plan international en postes de fonctionnaire recruté sur le plan national (voir A/65/743, par. 42). Il entend se pencher de plus près sur les résultats de l'examen des postes du Service mobile dans le cadre de son examen ordinaire des questions relatives aux ressources humaines.

20. En ce qui concerne les achats, l'article 5.12 du Règlement financier de l'Organisation précise que seront dûment pris en considération le rapport qualité/prix optimal, l'équité, l'intégrité et la transparence, la mise en concurrence internationale effective et l'intérêt de l'Organisation. Le Comité consultatif rappelle que l'Assemblée générale a, à plusieurs reprises, souligné que les achats de biens et de services pour les missions opérationnelles pourraient être effectués en faisant appel à la concurrence aux niveaux local ou régional (voir les résolutions 52/226, par. 19, et 54/14, par. 24). Tout récemment, au paragraphe 20 de sa résolution 62/629, l'Assemblée, souscrivant à la recommandation du Comité consultatif, a prié le Secrétaire général de continuer à chercher activement d'autres moyens novateurs de promouvoir la passation de marchés avec des entreprises de pays en développement ou en transition.

21. Le Comité consultatif prend note des efforts déployés par le Secrétaire général et les entités du système des Nations Unies afin d'accroître la prise en main du renforcement des moyens civils par les pays sortant d'un conflit, et il attend avec intérêt des mises à jour circonstanciées sur les progrès accomplis concernant l'élaboration de directives et de principes y relatifs. Il prend également note des intentions du Secrétaire général à ce sujet et attend avec intérêt des propositions concrètes concernant l'examen des postes du Service mobile dans les missions de maintien de la paix ainsi que le développement des achats locaux. Pour ce qui est des achats, le Comité rappelle que les principes énoncés à l'article 5.12 du Règlement financier doivent être respectés. Il faut, de plus, tenir dûment compte des enseignements tirés de l'expérience des fonds, programmes et organismes des Nations Unies en matière d'achats hors siège.

IV. Partenariats et compétences

A. Réseaux de compétences

22. Dans le rapport à l'étude, le Secrétaire général donne plusieurs exemples concrets de consultations sur les moyens civils (A/67/312-S/2012/645, par. 18 à 22). Il souligne cependant qu'il n'y a pas de soutien systématique suffisant de ces types d'échanges et que l'on manque souvent d'informations circonstanciées quant aux endroits où se trouvent les capacités et l'expérience non exploitées (ibid., par. 23). Soucieux de permettre l'accès à une plus large gamme de compétences et de faciliter l'établissement de nouveaux partenariats, le Secrétaire général s'emploie à développer nouvelle plateforme en ligne (CAPMATCH), destinée à mettre davantage en relation ceux qui recherchent des compétences civiles et ceux qui peuvent éventuellement les fournir, en mettant l'accent sur les cinq grandes lacunes indiquées au paragraphe 8 ci-dessus.

23. Dans le rapport à l'étude, le Secrétaire général précise que l'objet de cette plateforme est de fournir une source d'informations simples et transparentes pour aider les fournisseurs et demandeurs à se trouver. Chaque organisation gèrera sa propre liste de compétences disponibles, et les particuliers ne pourront pas s'enregistrer directement. CAPMATCH ne sera pas un système de sélection du personnel et elle n'affectera en rien les procédures établies de l'Organisation en matière de recrutement (A/67/312-S/2012/645, par. 28). Pour ce qui est des procédures d'agrément d'institutions offrant leur expertise, les représentants du Secrétaire général ont informé le Comité, qui avait demandé des précisions à ce sujet, que des procédures de diligence raisonnable permettront de vérifier auprès des États Membres que celles qui souhaitent figurer dans la plateforme sont effectivement des institutions publiques. S'agissant d'organisations non gouvernementales, on appliquera les principes présidant à l'octroi du statut consultatif par le Conseil économique et social. Celles qui ne sont pas dotées du statut consultatif seront priées de remplir un questionnaire de diligence raisonnable, qui sera évalué par l'équipe de soutien de l'initiative relative aux moyens civils en vue de déterminer si la demande d'agrément peut être acceptée. **Le Comité consultatif est d'avis qu'il faudrait mettre en place une procédure d'agrément plus rigoureuse pour éviter que l'exploitation de cette plateforme, gérée et maintenue par l'Organisation, ne mette en péril la réputation de celle-ci. Il recommande à l'Assemblée générale d'obtenir l'assurance fondée que les entités exploitant la plateforme passent au crible les compétences et les qualifications des personnes dont l'agrément est demandé. Il attend avec intérêt des propositions concrètes sur les moyens d'atténuer l'exposition aux risques à l'aide de dispositifs de contrôle appropriés.**

24. En réponse à ses questions, le Comité a été informé que la plateforme avait, jusqu'ici, été développée à l'aide des ressources mises à la disposition du Secrétariat sous forme de contributions volontaires et d'une assistance technique prêtée par le Département de l'appui aux missions. Il a aussi été informé que, pour la première phase de ce projet, le Secrétariat s'était assuré le concours de 22 États Membres (dont 15 pays du Sud) et de 14 organisations non gouvernementales (dont 7 ayant leur siège dans des pays du Sud). Il a également été informé que les entités des Nations Unies présentes sur le terrain pourraient contribuer au recensement prévu des compétences, mais il n'a reçu de précisions ni sur la dotation en ressources nécessaire, ni sur les

mesures susceptibles d'assurer la viabilité de la plateforme, ni sur les critères concrets, mesurables et assortis de délais applicables à son développement. Le Secrétaire général indique qu'il faudra beaucoup de temps et d'efforts pour la mettre au point et dit avoir l'intention de faire des propositions à l'Assemblée générale quant à sa gestion et son fonctionnement (ibid., par. 29 et 30). **Le Comité consultatif attend avec intérêt qu'on lui présente une proposition circonstanciée, dans laquelle seront précisés l'entité qui hébergera la plateforme, les modalités de sa gestion, les ressources nécessaires, les critères permettant d'en évaluer les résultats et le développement – en particulier pour ce qui est de la participation des pays du Sud – et les dispositions voulues pour en assurer le suivi et le contrôle par les organes intergouvernementaux compétents.**

B. Financement du renforcement des institutions nationales

25. Dans le rapport à l'étude, le Secrétaire général indique que les discussions avec les partenaires nationaux et les entités des Nations Unies présentes sur le terrain confirment qu'il est difficile de mobiliser les financements et les compétences nécessaires pour développer les institutions nationales (A/67/312-S/2012/645, par. 31). Il ajoute que des problèmes d'ordres divers entravent le renforcement de ces institutions, qu'il soit ou non entrepris dans le cadre d'une mission (ibid., par. 34). Il affirme qu'il continuera de se pencher sur les possibilités d'élargir les modes de financement du renforcement des institutions nationales, en particulier par des échanges Sud-Sud et des échanges triangulaires, dans les cinq domaines où il existe de graves carences de moyens. Il s'emploiera notamment à assurer la concertation avec d'autres entités des Nations Unies et avec les partenaires externes sur la manière de remédier à ces carences, d'améliorer la cohérence et l'efficacité économique de l'aide et d'optimiser les résultats (ibid., par. 35). **Le Comité consultatif note que le Secrétaire général a l'intention de continuer d'œuvrer à la diversification des modes de financement du renforcement des institutions et attend avec intérêt des précisions à ce sujet. Il souscrit en particulier à l'action menée pour améliorer la cohérence et la rentabilité de l'assistance.**

C. Responsabilisation

26. Dans son précédent rapport sur les moyens civils, le Secrétaire général décrit le dispositif de pôles de coordination mondiaux qui contribuerait à fournir de manière plus responsable et prévisible des moyens dans les domaines où il existe de graves carences (A/66/311-S/2011/527, par. 55 et 56). Dans le rapport à l'étude, il expose certains principes généraux élaborés depuis, qui se fondent sur un système de responsabilisation à deux niveaux : les pôles de coordination du Siège recensent les informations, les compétences et les connaissances dans leur secteur, et l'élaboration ainsi que l'exécution des programmes au niveau des pays restent la responsabilité des entités des Nations Unies sur le terrain, coordonnées par les représentants spéciaux ou les coordonnateurs résidents (A/67/312-S/2012/645, par. 36). Le secteur de l'état de droit est considéré comme le domaine opérationnel auquel il faut appliquer au plus vite le nouveau dispositif, d'une part parce que les États Membres sont fortement demandeurs de services du système des Nations Unies et, de l'autre, parce que les arrangements en vigueur passent pour ne pas avoir

apporté la clarté, les moyens et les responsabilités nécessaires à la prestation d'un soutien dans ce domaine critique. À cet égard, le Secrétaire général a décidé que le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD feraient conjointement office de pôle de coordination mondial pour le secteur de l'état de droit (police, justice et système pénitentiaire) dans les situations postconflituelles et autres situations de crise (ibid., par. 37). En conséquence, ces deux entités s'emploient à élaborer un plan de travail conjoint, à définir un mode de financement commun et à regrouper le personnel dans des locaux communs. **Le Comité consultatif attend avec intérêt de nouvelles précisions sur le dispositif de pôles de coordination mondiaux, ainsi que sur son exploitation et sa contribution à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience globales, notamment par la prévention de tout chevauchement de fonctions et de responsabilités.**

V. Faculté d'adaptation sur le plan financier et en matière de gestion

27. À la section IV de son rapport (A/67/312-S/2012/645), le Secrétaire général souligne combien il est important d'appuyer rapidement le renforcement des capacités des pays sortant d'un conflit afin d'éviter qu'ils ne rechutent et, de ce fait, combien il est nécessaire de pouvoir réagir à l'évolution des besoins. Il formule un certain nombre de suggestions en vue de l'adaptation au cadre réglementaire ou aux procédures en vigueur, s'agissant notamment de l'affectation de ressources et d'effectifs aux missions extérieures des Nations Unies. Il propose aussi un modèle qui permettrait d'affecter plus rapidement et de manière plus fiable du personnel du Secrétariat aux interventions urgentes. Les incidences administratives et budgétaires de ces propositions auxquelles, comme on l'a mentionné plus haut, il n'a pas encore été mis la dernière touche, sont examinées ci-après, ainsi que leur connexité avec les observations que le Comité consultatif a pu faire sur des sujets similaires.

A. Planification et budgétisation

28. Dans son rapport, le Groupe consultatif de haut niveau a recommandé que les chefs de mission soient autorisés à réaffecter 20 % des crédits inscrits à la rubrique Personnel civil (A/65/747-S/2011/85, par. 61). Par contraste, dans son dernier rapport en date, le Secrétaire général ne propose pas de seuil d'ajustement spécifique mais indique que, de son point de vue, il est essentiel de faciliter, le cas échéant, la modification de la combinaison des compétences disponibles afin de permettre l'exécution des tâches prescrites lorsque la situation locale est évolutive (A/67/312-S/2012/645, par. 50). Il souligne que les chefs de mission devraient s'attacher davantage à adapter de façon appropriée la combinaison et les types de moyens requis, sans procéder pour autant à un quelconque ajustement des crédits alloués. À la demande du Comité consultatif, les représentants du Secrétaire général ont expliqué qu'aucune modification spécifique de la réglementation ou des procédures en vigueur n'était envisagée à ce stade. Le Comité a également été informé que les chefs de mission étaient déjà dotés de la flexibilité voulue pour modifier temporairement la gamme des moyens à leur disposition. Les représentants du Secrétaire général ont expliqué que les chefs de mission avaient déjà toute autorité pour réaffecter des postes entre différents bureaux de leur mission, voire modifier temporairement les fonctions associées à un poste pendant un exercice

financier donné. S'il demeure nécessaire de reconduire pour l'exercice suivant les changements auxquels il a été procédé, ceux-ci sont présentés dans le projet de budget de la mission, pour examen et approbation par l'Assemblée générale. On trouvera plus de détails sur la flexibilité financière existante dans un mémorandum de 2002, adressé aux chefs de l'administration de l'ensemble des missions de maintien de la paix par le Contrôleur du Secrétariat de l'époque – en annexe au présent rapport. Selon les représentants du Secrétaire général, le Siège de l'ONU s'assurera auprès des responsables de mission qu'ils utilisent l'autorité dont ils sont investis pour réagir en cas d'évolution des besoins.

29. Le Comité consultatif prie le Secrétaire général d'explicitier la manière dont les chefs de mission exercent dans la pratique la flexibilité dont ils disposent pour modifier la composition des moyens civils. Tout en prenant acte de cette nécessaire flexibilité compte tenu de l'évolution des besoins sur le terrain, surtout durant l'année qui suit la mise en place d'une mission, le Comité souligne qu'il est important de trouver un juste équilibre entre les pouvoirs actuellement délégués et la discipline budgétaire, la mise en jeu de la responsabilité et le contrôle interne requis. Le Comité note également qu'il est nécessaire de rendre compte de façon appropriée, dans les rapports d'exécution du budget des missions, des changements apportés au nom de cette flexibilité et recommande que l'Assemblée générale accorde une attention continue à cette question.

30. Ensuite, le Secrétaire général rappelle que, dans son précédent rapport, il a entrepris d'améliorer le plan de financement normalisé relatif à la première année des nouvelles opérations de maintien de la paix, afin de prévoir explicitement des modifications de la combinaison de moyens civils (A/67/312-S/2012/645, par. 52). Depuis, l'Assemblée générale a décidé, au paragraphe 56 de sa résolution 66/264, que la poursuite de l'élaboration de ce modèle devrait prendre en compte les résultats de l'évaluation de la première application qui en a été faite lors de l'élaboration du budget initial de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). L'évaluation réalisée par le Secrétaire général sera présentée à l'Assemblée générale à sa soixante-septième session dans le rapport d'activité concernant la mise en œuvre de la stratégie mondiale d'appui sur le terrain. **Le Comité consultatif rappelle les vues qu'il avait exprimées au paragraphe 217 de son rapport, contenu dans le document A/66/718, dans le cadre de son examen de la stratégie globale d'appui aux missions, à savoir que le plan de financement normalisé n'est pas un outil qui doit servir à contourner le processus budgétaire établi et que, en attendant que l'étude sur la première expérience d'application du modèle à la MINUSS soit terminée et que l'Assemblée générale se soit prononcée à son sujet, il ne convient pas d'appliquer le plan normalisé à de nouvelles missions au stade de leur démarrage. En outre, toutes les adaptations du modèle proposées doivent être soumises à l'Assemblée pour examen et approbation.**

B. Accès aux capacités

31. Dans son dernier rapport en date, le Secrétaire général déclare que les missions des Nations Unies sur le terrain ont besoin de moyens qui leur permettent d'accéder aux compétences requises. On a souvent besoin rapidement de compétences spécialisées qui peuvent n'exister que dans un pays ou une région, de fonctions pointues pour lesquelles il n'existe pas de besoin continu au Secrétariat ou de

capacités qui ne sont pas normalement disponibles dans le système des Nations Unies (A/67/312-S/2012/645, par. 54 et 55). À cet égard, il envisage de s'appuyer sur les politiques et modalités existantes. Plus spécifiquement, il fait part de son intention d'utiliser en qualité d'experts en mission davantage de personnel fourni par des gouvernements, afin que celui-ci exerce pendant une période de durée limitée des fonctions spécialisées pour lesquelles il n'existe pas de demande permanente au sein du Secrétariat ou qui ne sont pas disponibles sans ouvrir droit à un engagement à long terme dans le système des Nations Unies (ibid., par. 56). Les gouvernements qui fourniraient ce personnel continueraient de le rémunérer tandis que le Secrétariat prendrait en charge l'indemnité de subsistance (missions) et les frais de voyage, et assurerait le remboursement des frais médicaux pendant le temps de service, ainsi qu'une couverture en cas de blessure, de maladie ou de décès survenus pendant le temps de service.

32. Lors de son examen le plus récent des missions de maintien de la paix, le Comité consultatif a été informé que les postes réservés aux fonctionnaires détachés étaient habituellement des postes d'appui à l'état de droit, qui englobe les secteurs pénitentiaire et de la justice (A/66/718, par. 58). Dans le cadre de ses délibérations sur le dernier rapport en date sur les moyens civils, le Comité a été informé, à sa demande, qu'on dénombrait à l'heure actuelle 405 fonctionnaires détachés auprès de neuf missions, dont 346 dans le secteur pénitentiaire et 59 dans celui de la justice. Au moment où la dernière touche a été mise au présent rapport, le Comité n'avait pas été en mesure d'obtenir confirmation de renseignements plus détaillés au sujet du nombre de ces fonctionnaires, de leurs nationalités respectives et des missions dans lesquelles ils étaient détachés. Le Secrétaire général envisage d'étendre l'utilisation de cette modalité à des fonctions intéressant la sûreté et la sécurité et à d'autres ensembles de fonctions essentielles pour les gouvernements.

33. Le Comité consultatif rappelle qu'une définition plus claire de cette exigence est également conforme aux recommandations qu'il a récemment formulées, dans le contexte de la gestion des ressources humaines, s'agissant de la planification d'ensemble des effectifs (A/67/545, par. 8 à 13). Dans son dernier rapport en date, le Secrétaire général propose que les dépenses afférentes au personnel fourni par des gouvernements soient incluses dans les dépenses de personnel civil et non dans les coûts opérationnels, ce qui rendrait la présentation des ressources civiles plus claire, plus transparente et faciliterait les ajustements entre postes budgétaires (A/67/312-S/2012/645, par. 50).

34. Le Comité consultatif a demandé à savoir en quoi cette catégorie de personnel différait du personnel fourni à titre gracieux (type II) et il a été informé que ce dernier ne pouvait être utilisé que pour exercer des fonctions spécialisées et pendant une période d'une durée maximale d'un an ou, lorsqu'il y était fait appel avant qu'un budget soit approuvé, pour apporter une assistance temporaire d'urgence pour l'exécution de nouveaux mandats ou de mandats élargis de l'Organisation, pendant une période d'une durée maximale de six mois. De plus, le personnel fourni à titre gracieux ne doit pas figurer dans les projets de budget soumis pour approbation mais il doit être rendu compte de son utilisation à l'Assemblée générale sur une base biennale, conformément aux dispositions des résolutions 51/243 et 52/234 de l'Assemblée.

35. Le Comité consultatif rappelle que l'Assemblée générale, dans sa résolution 66/264, a récemment approuvé la recommandation du Comité, qui

avait appelé à une plus grande clarté s'agissant des critères applicables pour déterminer l'utilisation du personnel fourni par des gouvernements ou du personnel civil. Il note aussi que le Secrétaire général a l'intention d'élaborer des directives de recrutement de ce type de personnel afin d'établir au sein du Secrétariat une pratique claire et cohérente, qu'il soumettra à l'Assemblée lorsqu'elle examinera prochainement le rapport d'ensemble du Secrétaire général sur les opérations de maintien de la paix. Le Comité recommande que le détail du nombre et des nationalités du personnel fourni par des gouvernements, mais aussi des missions auprès desquelles il est détaché, soit communiqué et qu'il soit inclus dans les futurs rapports qui seront soumis à l'Assemblée à ce sujet.

36. Lorsqu'il élaborera lesdites directives, le Secrétaire général devrait expliciter la différence entre le personnel fourni par des gouvernements et le personnel fourni à titre gracieux (type II), l'utilisation de ce dernier étant strictement réglementée, tout comme celles d'autres moyens civils tels que le personnel engagé à titre temporaire et les consultants externes, par les dispositions des résolutions 51/243 et 52/234 de l'Assemblée générale. En outre, le Comité estime qu'il ne faut ménager aucun effort pour améliorer la planification des effectifs sur le terrain afin de garantir que les moyens et le personnel déployés correspondent bien aux tâches prescrites et permettent de répondre efficacement à l'évolution de la situation sur le terrain. La combinaison de capacités et de modalités d'action doit être pleinement justifiée dans les projets de budget des missions de maintien de la paix. Dans le même esprit, le Comité appuie la proposition du Secrétaire général de présenter de manière plus transparente les ressources destinées à financer les moyens civils en inscrivant les coûts liés au personnel fourni par des gouvernements à la rubrique Dépenses civiles.

37. Dans son dernier rapport en date, le Secrétaire général mentionne le principe de l'avantage relatif et la nécessité d'attribuer à l'acteur le mieux placé des ressources pour l'exécution d'une tâche prescrite. Il cite l'exemple du Timor-Leste où, à l'heure où la mission présente sur place commence à réduire ses effectifs, quelques tâches prescrites en matière de renforcement des capacités sont accomplies en son nom par diverses entités des Nations Unies, et il indique que cela devrait permettre de tirer des enseignements pour l'avenir (A/67/312-S/2012/645, par. 61). À sa demande, le Comité consultatif a reçu des explications détaillées quant à l'expérience menée au Timor-Leste, indiquant que la Mission s'apprêtait à conclure des arrangements de coopération avec le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) pour des services visant à renforcer la capacité et l'adaptabilité des forces de police nationales, l'état de droit et la promotion des droits de l'homme, afin que les tâches prescrites à la Mission puissent être menées à bien avant sa clôture. **Le Comité consultatif est d'avis que l'exemple cité est représentatif des difficultés que rencontre l'Organisation au moment du transfert des responsabilités et des fonctions à l'issue d'une mission de maintien de la paix plus qu'il ne constitue un exemple incontestable de la nécessité d'allouer les ressources à l'acteur le mieux à même d'exécuter une tâche donnée. Le Comité suggère donc que le Secrétaire général approfondisse sa réflexion et recherche d'autres exemples de situations dans lesquelles le principe de l'avantage relatif pourrait être**

appliqué afin d'obtenir que les capacités et les ressources à la disposition des organismes du système des Nations Unies soient réparties de la manière la plus efficace et la plus rationnelle possible.

C. Modèle pour les situations d'urgence

38. Dans son dernier rapport en date, en réponse au Groupe consultatif de haut niveau qui avait recommandé d'élaborer un modèle permettant d'affecter plus rapidement et de manière plus fiable du personnel du Secrétariat aux interventions d'urgence (A/65/747-S/2011/85, recommandation 17), le Secrétaire général propose d'établir un dispositif d'affectation de personnel en cas de situation d'urgence, au titre duquel une réserve de candidats à ce type d'affectation serait agréée et formée à l'avance (A/67/312-S/2012/645, par. 63 à 66). Le Secrétaire général observe que les entités humanitaires des Nations Unies ont mis sur pied de tels dispositifs mais que le Secrétariat a souvent des difficultés à affecter du personnel avec une rapidité suffisante en cas de crise. Il cite la lenteur mise pour recenser les capacités disponibles et libérer le personnel compétent, mais aussi les difficultés rencontrées pour pourvoir après coup les postes devenus vacants. Même lorsque des capacités sont déployées, elles ne peuvent souvent être maintenues sur place pendant une durée suffisante, selon le Secrétaire général. S'agissant des affectations temporaires, le Comité consultatif a dressé un constat similaire dans ses précédents rapports sur les aspects administratifs et financiers des opérations de maintien de la paix (voir A/61/852, par. 40 et A/62/781, par. 38).

39. Dans sa proposition, le Secrétaire général envisage l'utilisation d'un système de fichier, consistant en une réserve de candidats à ce type d'affectation, agréée et formée à l'avance (A/67/312-S/2012/645, par. 65). En outre, pour régler la question de la continuité et du maintien du personnel sur place, le Secrétaire général propose, le cas échéant, un recours accru à des affectations temporaires (pour des périodes de plus de trois mois). Enfin, il fait part de son intention de soumettre une proposition plus détaillée dans laquelle seront décrits la création et le fonctionnement de ce dispositif d'affectation de personnel en cas de situation d'urgence et les besoins connexes en ressources (ibid., par. 66).

40. À sa demande, le Comité consultatif a été informé que les arrangements proposés pour le dispositif en question seraient similaires à ceux qui ont été élaborés pour les entités humanitaires des Nations Unies : des fonctionnaires en exercice dont le détachement a été approuvé par avance par leurs supérieurs sont prêts à se rendre rapidement sur le lieu d'une situation d'urgence. Mais il reste encore à déterminer quelles répercussions précises, le cas échéant, aurait la proposition en question sur le cadre général de la gestion des ressources humaines et sur certains aspects spécifiques de la réforme actuellement à l'examen, notamment la mise en place de mesures d'incitation à la mobilité, et quelles seraient les modifications éventuelles à apporter au mécanisme de recrutement sur la base d'un fichier et au rôle des organes centraux de contrôle. En outre, ni l'incidence sur les règles et règlements existants, notamment ceux qui portent sur les affectations temporaires, ni les ressources requises pour établir et tenir à jour le dispositif d'affectation de personnel en cas de situation d'urgence n'ont encore été examinées. **Le Comité consultatif observe donc que le dispositif proposé, tel que décrit dans le présent rapport, n'en est encore qu'à la première étape de sa conception. Sans préjuger à ce stade des avantages que cette proposition présenterait, le Comité consultatif signale**

qu'elle soulève un certain nombre d'interrogations qui nécessitent des explications détaillées : comment le fichier fonctionnerait-il et quelle serait la nature de sa connexité avec les mécanismes de recrutement actuels? Quels seraient les critères appliqués pour sélectionner les candidats à l'inscription sur le fichier d'affectation d'urgence? Quels seraient les crédits nécessaires, le cas échéant, et les règles concernant l'affectation temporaire? Le Comité attend les éclaircissements qui seront apportés à ces divers titres par le Secrétaire général.

Annexe

Mémoire du 28 juin 2002, adressé aux chefs de l'administration de l'ensemble des missions de maintien de la paix par le Sous-Secrétaire général à la planification des programmes, au budget et à la comptabilité, Contrôleur

1. Le présent mémorandum expose la politique d'administration des crédits alloués aux missions de maintien de la paix et donne le détail des arrangements gouvernant la flexibilité, qui ont été actualisés et étendus – l'autorité et la responsabilité des chefs de l'administration en matière de gestion des ressources financières s'en trouvent notablement renforcées.

2. Cette flexibilité accrue est la traduction dans la pratique de la décision 23 associée à la stratégie 3 (Ménager plus de latitude aux responsables et les astreindre plus strictement à répondre de leur gestion) du programme de réforme du Secrétaire général (A/51/950) – qui dispose que le Secrétaire général prendra des dispositions pour déléguer le maximum de pouvoirs et de responsabilités aux responsables dans la gestion des ressources humaines et financières et pour les astreindre à répondre pleinement de leur gestion. Elle résulte aussi de la recommandation 169 e) du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (rapport Brahimi, A/55/305-S/2000/809), qui dispose que le Secrétariat devrait réexaminer les politiques et procédures de gestion financière des missions opérationnelles, en vue de donner à celles-ci une plus grande latitude dans la gestion de leur budget.

3. Cette flexibilité accrue donne aussi aux missions les moyens d'établir des priorités parmi les ressources en fonction des gains d'efficacité visés dans la délivrance des produits et des conditions optimales pour l'exécution de leurs mandats. On attend du chef de l'administration qu'il applique ces décisions administratives dans le cadre de l'exécution des budgets, dans le droit fil de l'approche axée sur les résultats qui oriente la formulation des budgets et les rapports sur leur exécution.

4. L'allocation des crédits demeure la responsabilité du Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix. Elle est consignée dans le Système intégré de gestion (SIG) au Siège et transmise par voie électronique aux missions sous forme de tableau Excel, pour enregistrement dans le système comptable SUN.

5. Trois groupes de dépenses sont autorisés :

Groupe I : personnel militaire (observateurs militaires, contingents militaires) et personnel de police (police civile et unités de police constituées) [Classes 212 à 214 et 216];

Groupe II : personnel civil (fonctionnaires recrutés au plan international, fonctionnaires recrutés au plan national et Volontaires des Nations Unies) [Classes 221 à 223];

Groupe III : dépenses opérationnelles (personnel temporaire [autre que pour les réunions], personnel fourni par des gouvernements, observateurs électoraux

civils, consultants, voyages autorisés, installations et infrastructure, transports terrestres, transports aériens, transports maritimes ou fluviaux, transmissions, informatique, services médicaux, matériel spécial, fournitures diverses, services et matériel divers et projets à effet rapide [Classes 224 à 228 et 230 à 239].

6. Au sein d'un même groupe, le Chef de l'administration a toute autorité pour réaffecter des fonds d'une classe à une autre, mais dans le respect des conditions suivantes :

a) Les effectifs autorisés de la composante militaire et de la composante police (groupe I) ne peuvent être dépassés;

b) Le tableau des effectifs civils (nombre et classe des postes) (groupe II) doit être respecté;

c) Le montant des fonds alloués à la classe 239 (projets à effet rapide, groupe III) ne peut être augmenté sans l'autorisation préalable du Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix.

7. La réaffectation de fonds entre les groupes I, II et III nécessite l'autorisation préalable du Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix. Les demandes doivent être accompagnées d'une justification adéquate.

8. Les étapes suivantes doivent être menées à bien avant le début de tout nouvel exercice financier :

a) Le Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix fournit au Chef de l'administration le montant des ressources financières qui sont allouées à la mission dont il a la charge pour les 12 mois à venir; ce montant doit correspondre aux estimations détaillées fournies dans le budget approuvé par l'Assemblée générale;

b) Le Chef de l'administration, après consultation du Bureau de l'appui aux missions du Département des opérations de maintien de la paix, détermine la répartition du budget par centre de coût (au Siège et sur le terrain);

c) Le Chef de l'administration communique au Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix le détail de ses décisions relatives à la répartition des crédits alloués par classe, par centre de coût au Siège et par centre de coût sur le terrain;

d) Le Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix fait en sorte que cette répartition des crédits soit consignée dans le SIG;

e) Le Chef de l'administration fait en sorte que cette répartition des crédits alloués par classe, par centre de coût au Siège et par centre de coût sur le terrain, soit enregistrée dans le système SUN au niveau de la Mission.

9. Le SIG fait apparaître la répartition des crédits par centre de coût au Siège et le montant global des crédits alloués à la mission. Le système SUN fait état de la répartition des crédits par centre de coût sur le terrain. À partir de septembre 2002, le Siège et les missions pourront avoir accès, par l'entremise d'un outil de suivi des fonds, à des aperçus intégrés et détaillés de la répartition des crédits (et des dépenses) entre tous les centres de coût.

10. À la fin de chaque mois, le Chef de l'administration informe le Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix des réaffectations de

fonds entre centres de coût et classes auxquelles il a procédé au cours du mois écoulé. Le Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix fait en sorte que ces réaffectations soient consignées dans le SIG.

11. Chaque fois qu'un chef de l'administration décide de réaffecter des fonds entre centres de coût au Siège et centres de coûts sur le terrain, quel que soit le groupe concerné, il en informe le Directeur de la Division du financement des opérations de maintien de la paix, qui fait en sorte que ces réaffectations soient consignées dans le SIG.

12. Un descriptif détaillé des diverses étapes de l'allocation initiale des crédits et des réaffectations intervenant durant l'exécution du budget figure en annexe au présent mémorandum*.

13. Lorsqu'il administre le budget et procède à des réaffectations, le Chef de l'administration doit garder en tête l'allocation initiale détaillée des crédits, car il devra ensuite expliquer et justifier tout écart par rapport à cette allocation.

14. Je ne doute pas que ces nouveaux arrangements, qui ont fait l'objet de consultations et d'une collaboration approfondies entre toutes les parties concernées, permettront à chacun d'entre nous, dans son domaine de responsabilité, de mieux servir et appuyer les missions de maintien de la paix. Si, à un moment ou à un autre, vous avez besoin d'éclaircissements au sujet de ces nouveaux arrangements, n'hésitez pas à prendre contact avec moi.

* L'annexe au présent mémorandum peut être consultée au Secrétariat.