



Assemblée générale

Distr. générale
15 mai 2002
Français
Original: anglais





Assemblée générale

Distr. générale
15 mai 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Point 122 de la liste préliminaire*

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Réforme du Service mobile des opérations de paix des Nations Unies »

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Réforme du Service mobile des opérations de paix des Nations Unies » (JIU/REP/2001/6).

* A/57/50/Rev.1.

Réforme du Service mobile des opérations de paix des Nations Unies

Rapport établi par

Khalil Issa Othman

Corps commun d'inspection



Genève, 2002

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Sigles	iv	
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		v
INTRODUCTION.....	1 - 5	1
I. RÉPONDRE AUX BESOINS DES NOUVELLES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	6 - 19	3
A. De nouveaux objectifs pour la dotation en personnel	6 - 10	3
B. Profil du Service mobile aujourd'hui.....	11 - 19	4
II. RÉFORME DU SERVICE MOBILE: NAISSANCE D'UN CONSENSUS	20 - 37	8
A. Une catégorie de personnel qui présente de précieux atouts.....	20 - 27	8
B. Redéfinir le Service mobile	28 - 37	10
III. RATIONALISER L'ADMINISTRATION DU SERVICE MOBILE38 - 62		14
A. Abolir la notion de lieu d'affectation d'origine et simplifier le régime des indemnités et prestations	38 - 46	14
B. Adopter et appliquer une politique claire en matière de rotation et de mobilité	47 - 53	17
C. Harmoniser l'administration du Service mobile avec celle des autres catégories de personnel.....	54 - 62	19
IV. LA DIMENSION HUMAINE.....	63 - 77	23
A. Réduire autant que faire se peut les séparations.....	66 - 72	24
B. Soutien maximum et gestion du stress.....	73 - 77	25

SIGLES

ATNUTO	Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
GS	Services généraux
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Système de notation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNFICYP	Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Objectif: Contribuer à la réforme du Service mobile, de façon que les personnels de cette catégorie répondent avec davantage d'efficacité et d'efficience aux besoins des opérations actuelles et futures de maintien de la paix.

A. Ces 20 dernières années, le maintien de la paix s'est imposé comme l'une des fonctions essentielles de l'Organisation des Nations Unies et les profonds changements intervenus dans les opérations de paix appellent la mise en place d'un large éventail de politiques et de mesures. Des études récentes, dont le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, ont montré en particulier que de plus en plus, l'Organisation doit pouvoir compter sur des équipes restreintes de professionnels pouvant être déployés à très bref délai et possédant l'expérience et les qualifications nécessaires à l'exécution des principales tâches administratives et logistiques que requièrent la mise en route, l'accomplissement et la clôture d'une mission.

B. Aussi l'idée, telle qu'elle a été imaginée à l'origine lorsque le Service mobile a été créé en 1949, de disposer d'une catégorie distincte de personnels hors Siège composée de spécialistes extrêmement mobiles reste-t-elle non seulement valable mais est plus actuelle que jamais. Toutefois, en raison des changements intervenus au cours des dernières décennies dans la nature, le mandat et la gestion des opérations de paix, cette catégorie de personnel demande à être profondément réformée et restructurée pour pouvoir répondre efficacement aux nécessités d'opérations d'un type nouveau.

C. Il est en particulier généralement admis que la composition originelle du Service mobile des points de vue des groupes professionnels, des qualifications et des compétences ne répond plus aux besoins des opérations de paix exécutées aujourd'hui. En conséquence, des activités de formation générale et spécialisée faisant la part belle aux compétences gestionnaires joueront un

rôle déterminant dans le maintien du Service mobile.

Recommandation 1

L'Assemblée générale souhaitera peut-être prier le Secrétaire général de préparer et de lui soumettre à sa cinquante-huitième session une proposition détaillée et complète relative à la composition future de la catégorie du Service mobile. Cette proposition indiquera clairement les groupes professionnels requis, les effectifs à prévoir pour chacun d'eux et les critères en fonction desquels les fonctionnaires actuellement en poste en tant qu'agents du Service mobile ou que titulaires d'engagements pour une durée limitée seront intégrés au nouveau Service mobile ou affectés à d'autres postes ou encore progressivement retirés du service (voir les paragraphes 28 à 31).

Recommandation 2

Il conviendrait que le Secrétaire général prépare un inventaire complet des activités de formation à prévoir pour pallier la pénurie de gestionnaires, de personnels d'encadrement et de techniciens spécialisés parmi les agents du Service mobile qui seront conservés.

a) En un premier temps, la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix dressera d'urgence (d'ici au milieu de 2002) un bilan des aptitudes et des compétences disponibles au sein du Service mobile afin que puisse être établi l'inventaire demandé;

b) Ensuite, avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, cette division établira un plan de formation, avec des estimations de coût et un calendrier détaillés, qui devra être proposé aux agents du Service mobile (voir les paragraphes 32 à 35).

D. S'il est vrai que la mobilité a son prix, le coût du Service mobile paraît élevé au vu des conditions d'emploi et du niveau des traitements, prestations et indemnités accordés à ses membres. Cela est particulièrement net si on le compare à celui des sources locales de soutien technique, administratif et logistique apporté aux missions de maintien de la paix. Beaucoup des prestations dont bénéficient les agents du Service mobile se rapportent au système des «lieux d'affectation d'origine» et des «tours de service» ainsi qu'à la désignation des lieux d'affectation comme «avec famille» ou «déconseillé aux familles».

E. Le but du système des lieux d'affectation d'origine était de garantir une certaine stabilité aux familles mais les conditions dans les missions établies et l'absence, pendant des décennies, de dispositions précises relatives à la mobilité et au roulement ont souvent nui aux fonctionnaires et à leurs familles, de même qu'à l'établissement de perspectives de carrière claires.

F. Par ailleurs, une très forte centralisation et l'existence de trois éléments distincts (Siège, lieux d'affectation d'origine et missions spéciales) font que l'administration de cette catégorie de personnel est particulièrement pesante et procédurière, conduisant souvent à des retards et à des blocages.

Recommandation 3

La notion de lieu d'affectation d'origine devrait être revue dans le cadre de la réforme du Service mobile, le but étant d'aligner les droits des agents du Service mobile sur ceux des autres catégories de personnel tout en continuant à compenser comme il se doit l'exigence de mobilité et l'existence de conditions de vie

vi

difficiles. Le Secrétaire général devrait soumettre à l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session, une analyse coûts-avantages détaillée pour tous les agents du Service mobile postés par roulement à partir du Siège de l'ONU (voir les paragraphes 38 à 45).

Recommandation 4

Parallèlement à cette étude du système des lieux d'affectation d'origine, il conviendrait que le Secrétaire général élabore et propose à l'Assemblée générale, à sa cinquante-huitième session, une nouvelle politique des principes de mobilité et de roulement auxquels sont soumis les agents du Service mobile. En consultation avec la Division de l'administration et de la logistique des missions, le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, il faudrait en particulier revoir les modalités selon lesquelles les lieux d'affectation sont désignés comme «avec famille» ou «déconseillé aux familles» en tenant compte:

a) de la nécessité de maintenir à un minimum les séparations familiales et de garantir des conditions adéquates pour le bien-être des familles;

b) des aspects financiers; et

c) des pratiques en vigueur dans les autres organisations du système des Nations Unies (voir les paragraphes 47 à 53 et 66 à 72).

Recommandation 5

Les agents du Service mobile devraient être soumis aux mêmes règles que les autres membres du personnel recrutés en vertu des dispositions de la série 100 du Règlement du personnel, notamment:

a) des pouvoirs accrus devraient être délégués aux missions sur le terrain

pour l'approbation et l'examen des droits des agents du Service mobile;

b) les procédures et critères applicables au recrutement et à l'avancement des agents du Service mobile devraient être modifiés pour correspondre aux procédures et critères actuellement applicables aux fonctionnaires de la catégorie des services généraux ou des administrateurs;

c) des efforts particuliers devraient être faits pour assurer une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes et améliorer la représentation géographique au sein du Service mobile, en particulier dans les classes les plus élevées de la catégorie (voir les paragraphes 14, 15 et 54 à 62).

Ces mesures devraient être prises immédiatement par le Secrétaire général, sans préjudice des résultats des études qu'il lui est suggéré d'entreprendre dans les recommandations 1, 2, 3 et 4 ci-dessus.

G. C'est également un fait bien connu que les difficultés de la vie sur le terrain ont durement éprouvé la santé mentale et physique et nuï au bien-être général de nombreux agents du Service mobile et que l'Organisation ne les a pas soutenus comme elle l'aurait dû dans ces épreuves. D'autres organisations du système des Nations Unies appelées à intervenir dans des situations d'urgence et avec de nombreux personnels civils, par exemple le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ont mis au point des politiques et des mécanismes spécialement conçus pour faire face aux différents problèmes posés par la présence de membres de leur personnel sur le terrain. Nonobstant la spécificité des mandats et programmes respectifs de ces organisations, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels pourraient être recherchées des approches communes, des actions conjointes et la mise en commun des pratiques les meilleures.

Recommandation 6

En consultation avec la Division de l'administration et de la logistique des missions, le Syndicat des agents du Service mobile et le Bureau de la gestion des ressources humaines, et après avoir passé en revue les pratiques en vigueur dans d'autres organisations du système des Nations Unies, le Secrétaire général devrait proposer un certain nombre de mesures susceptibles d'atténuer les contraintes auxquelles sont soumis les membres du personnel et leur famille sur le terrain. De telles mesures pourraient comporter la nomination de psychologues qualifiés dans toutes les opérations de paix (voir les paragraphes 73 à 77).

H. Si la réforme du Service mobile en général et les questions évoquées plus haut en particulier ont déjà fait l'objet d'un important travail de réflexion parmi les États Membres ainsi qu'au sein de l'administration et des membres du personnel, les progrès effectifs ont été minces, d'autres questions urgentes étant souvent traitées en priorité et le Secrétariat n'ayant pas été en mesure de consacrer à ce travail des ressources adéquates.

Recommandation 7

Afin de mettre en œuvre les recommandations 1 à 6, le Secrétaire général devrait consacrer des ressources adéquates (deux administrateurs à temps plein pendant 18 mois au sein du Département des opérations de maintien de la paix) à la réforme du Service mobile (voir les paragraphes 36 et 37).

INTRODUCTION

1. C'est en novembre 1949 que l'Assemblée générale a approuvé la création d'une catégorie de personnels affectés à un Service mobile (résolution 297 (IV)). Il s'agissait de constituer un corps d'environ 300 personnes ayant une expérience du service des missions et possédant les connaissances techniques nécessaires pour assurer différents services de soutien, dans des domaines tels que les transports, les communications et la sécurité, pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et d'autres missions connexes. Au cours des 50 années qui ont suivi la création de ce service mobile, les besoins en personnels civils pour les opérations de maintien de la paix ont considérablement évolué aussi bien du point de vue des effectifs que sur le fond. Alors que ces opérations étaient au début essentiellement militaires, depuis maintenant 15 ans, l'Organisation a été priée de fournir une gamme beaucoup plus étendue de personnels civils capables d'exécuter des tâches concrètes ainsi que d'assumer des fonctions d'appui administratif et technique.

2. Le Corps commun d'inspection (CCI) a noté que malgré cette évolution, la composition et les fonctions du Service mobile étaient restées inchangées. Dans certains de ses précédents rapports, le CCI s'est penché sur différentes questions relatives aux opérations de maintien de la paix¹, mais pas sur le Service mobile en particulier. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des

Nations Unies paru en août 2000 évoque l'«obsolescence» du Service mobile et préconise une révision urgente de sa composition ainsi qu'une réflexion sur sa raison d'être². Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (dénommé ci-après «le Comité spécial») a également préconisé une réforme de la catégorie du Service mobile³. Répondant au Groupe d'étude, le Secrétaire général a indiqué que des propositions seraient soumises à ce sujet à l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session, mais aucune n'avait encore été présentée lors de l'établissement du présent rapport⁴.

3. Le but du présent rapport est donc de déterminer dans quelle mesure la catégorie du Service mobile, dans sa composition actuelle, répond aux besoins des opérations de maintien de la paix et si et comment le Service mobile pourrait être restructuré et réformé de manière à gagner en efficacité. À cette fin, l'auteur s'est penché sur la question des effectifs, de l'orientation professionnelle et de la perméabilité de cette catégorie, ainsi que sur les mesures qui pourraient être prises pour en rationaliser la gestion et en simplifier l'administration. Le rapport évoque enfin les effets, sur le plan humain, de l'extrême mobilité à laquelle sont contraints ces personnels et de leur exposition fréquente à des situations difficiles et passe en revue les

¹ Voir en particulier les documents (JIU/REP/93/6) Dotation en effectifs des missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et des missions apparentées; (JIU/REP/95/4) Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales; (JIU/REP/95/6) Étude de la relation entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix; et (JIU/REP/95/11) Élément militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

² Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305, S/2000/809) 21 août 2000, par. 139 et 140.

³ Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/C.4/55/6), 4 décembre 2000, par. 30.

⁴ Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/502), 20 octobre 2000, par. 107.

mesures qui pourraient être prises pour atténuer ces contraintes.

4. Bien que les agents de la catégorie des services généraux qui, depuis le Siège ou d'autres bureaux, sont affectés à des missions établies soient temporairement classés dans la catégorie du Service mobile où ils sont désignés par les lettres FSL (personnes engagées pour une mission dans le Service mobile) par opposition aux agents du Service mobile désignés par les lettres FSO, le présent rapport traite exclusivement de ces derniers. Des questions plus générales relatives à la dotation en personnels des opérations de maintien de la paix et à la réforme de la gestion des ressources humaines sont néanmoins abordées ici dans la mesure où elles ne sont pas sans incidence sur la situation présente ou future du Service mobile.

5. Au cours de la préparation de ce rapport, l'auteur a rencontré des représentants du Département des opérations de maintien de la paix et en particulier des membres de la Division de l'administration et de la logistique des missions qui lui ont fourni une abondante documentation et de nombreuses informations. Il est resté continuellement en contact étroit avec le Département qui a entrepris de son côté une étude du Service mobile afin de procéder à des échanges de vues et d'éviter des duplications d'activité. Il a également recueilli de la documentation et des informations auprès du chef de l'administration des opérations de maintien de la paix ainsi que de représentants du syndicat des agents du Service mobile à l'aide de questionnaires détaillés et d'interviews sur le terrain. Il a enfin recueilli des informations sur les politiques et les pratiques en vigueur dans d'autres organisations du système des Nations Unies, par exemple l'UNICEF, le HCR et le PAM, qui interviennent dans des situations d'urgence et ont de nombreux personnels civils sur le terrain. L'Inspecteur tient à remercier tous ceux qui lui ont si volontiers apporté leur aide pour la préparation de ce rapport.

I. RÉPONDRE AUX BESOINS DES NOUVELLES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

A. De nouveaux objectifs pour la dotation en personnel

6. En 1996, le service de la gestion du personnel de la Division de l'administration et de la logistique des missions a préparé une proposition pour une stratégie globale de dotation en personnels civils des opérations hors Siège, notant que le succès des opérations de maintien de la paix et des missions apparentées était directement, bien que non exclusivement, lié à la qualité des personnels recrutés. Au printemps de 2001, le Département des opérations de maintien de la paix a chargé un groupe d'étude interne d'actualiser et d'arrêter cette stratégie globale à la lumière des recommandations formulées par le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies. Le groupe d'étude interne a souligné que la rapidité du déploiement était devenue un facteur de réussite décisif. Le succès de la stratégie de dotation en personnel, a-t-il conclu, dépendra de sa capacité de garantir que des effectifs suffisants des personnels requis puissent être réunis au bon endroit au bon moment.

7. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a demandé instamment au Secrétariat de faire le nécessaire pour que les opérations de maintien de la paix puissent être déployées dans les 30 jours suivant l'adoption du mandat correspondant par l'Organisation des Nations Unies et dans les 90 jours dans le cas d'opérations complexes⁵. Outre la rapidité de déploiement requise par les États Membres, la croissance exponentielle des besoins en personnels chargés de tâches fonctionnelles constitue certainement le plus gros problème à résoudre à l'heure actuelle. Toutefois, les types d'appui logistique et administratif nécessaires ont également beaucoup évolué

et sont bien plus complexes que par le passé. Ainsi, les communications comportent maintenant de nombreuses opérations de traitement électronique de l'information et des personnes capables de gérer des parcs de véhicules, ce qui demande des talents d'organisateur et de gestionnaire, sont maintenant beaucoup plus demandées que des mécaniciens. Les représentants qu'a rencontré l'Inspecteur ont tous été d'avis que l'on avait de plus en plus besoin de spécialistes civils possédant des compétences très spécialisées, capables de maîtriser la technologie moderne et aptes à exercer des fonctions d'encadrement à un niveau intermédiaire.

8. De fait, le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies a noté «les graves pénuries de personnel dont souffrent les services administratifs essentiels (achats, finances, budget, personnel) et les services d'appui logistique (marchés, ingénierie, informatique et planification logistique)» qui «ont pesé de tout leur poids sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies au cours des années 90»⁶. Il a également souligné que le caractère spécifique des règles, règlements et procédures internes de l'Organisation font que les nouvelles recrues ne peuvent prendre en charge ces fonctions administratives et logistiques sans avoir reçu une importante formation. Par ailleurs, certaines de ces fonctions, essentielles à la bonne administration des opérations de maintien de la paix (administrateurs des contrats, responsables des achats, administrateurs chargés des finances et autres administrateurs ayant un pouvoir de certification dans le domaine financier) ne peuvent normalement pas être confiées à des personnels extérieurs à l'Organisation⁷.

⁵ Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/C.4/55/6), 4 décembre 2000.

⁶ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305, S/2000/809), 21 août 2000, par. 136.

⁷ Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre des recommandations du

9. Un groupe de travail composé de représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Syndicat des agents du Service mobile (dénommé ci-après le Groupe de travail) s'est réuni en 2000 et a établi un rapport succinct sur la restructuration de la catégorie du Service mobile. Il est notamment indiqué dans ce rapport qu'environ 30 % des postes que comporte l'équipe de base de n'importe quelle mission des Nations Unies correspondent normalement à des fonctions administratives et qu'il reste extrêmement difficile de trouver des administrateurs qualifiés et d'en obtenir le détachement. Par ailleurs, la nécessité d'une homologation préalable pour l'exercice de certaines fonctions restreint encore le réservoir de candidats susceptibles de remplir les conditions requises. Les auteurs du rapport soulignaient la nécessité d'un corps réellement mobile de professionnels possédant les connaissances spécialisées requises pour mettre en route, exécuter et clore des missions⁸.

10. Avant de chercher à déterminer si la composition actuelle de la catégorie du Service mobile répond à au moins un certain nombre de ces besoins urgents des points de vue des professions, des compétences et de la mobilité, et si elle pourrait constituer l'équipe restreinte de professionnels envisagée par le Groupe de travail, il ne paraît pas inutile d'en donner d'abord une brève description statistique.

B. Profil du Service mobile aujourd'hui

11. À l'origine, le Service mobile devait comprendre au maximum 300 personnes chargées d'assurer les services suivants: transports par voie de terre, communications

Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/977), 1^{er} juin 2001.

⁸ *Resourcefulness, mobility, versatility, professionalism: the Working Group report on a restructured Field Service category*, mars 2000.

par radio, protection des locaux et des membres des missions, garde du matériel, des registres et des archives et maintien de l'ordre au cours des séances, des auditions de témoins et des enquêtes⁹. Il a ensuite été élargi pour inclure d'autres groupes professionnels, parmi lesquels des secrétaires, des électriciens et différentes catégories d'administrateurs. Par ailleurs, alors qu'il devait au départ ne comporter que des hommes célibataires aptes physiquement et âgés de 22 à 30 ans, il est vite devenu accessible aux femmes comme aux hommes qui ne se sont plus vu imposer le célibat¹⁰.

12. À la fin de l'année 2000, les 460 FSO ne représentaient que 13 % des 3 500 membres du personnel civil international employés dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies¹¹. Cette catégorie de personnel était cependant la seule à être exclusivement affectée à des opérations de paix sur le terrain.

Tableau 1: Distribution des agents du Service mobile par groupes d'âges
(au 31 décembre 2000)

	20-29	30-39	40-49	50-59
Effectifs	0	56	220	184
%	0	12,2	47,8	40,0

⁹ Service mobile des Nations Unies. *Assemblée générale, Documents officiels: quatrième session, Supplément n° 13 (A/959), 1949, annexe 1.*

¹⁰ Global civilian staffing strategy for field operations: a proposal. Service de la gestion du personnel, Division de l'administration et de la logistique des missions, 8 mars 1996.

¹¹ *Statistical data and charts, United Nations peacekeeping from 1991 to 2000*, Département de l'information des Nations Unies. D'après les statistiques communiquées par la Division de l'administration et de la logistique des missions/Service de la gestion du personnel, les agents du Service mobile étaient au nombre de 447 en juin 2001.

Source: Statistiques de la Division de l'administration et de la logistique des missions/Service de la gestion du personnel.

13. À la fin de l'année 2000, la moyenne d'âge dans le Service mobile était de 47 ans. On notera également que 46 % des FSO prendront leur retraite dans les 10 années à venir, parmi lesquels essentiellement des agents de la catégorie FS-7 (dont 73 % prendront leur retraite dans les 10 années à venir) et FS6 (70 %). Plus des deux tiers des FSO sont actuellement employés aux niveaux FS4 ou FS5. Les niveaux FS1 à FS5 correspondent à la catégorie des services généraux cependant que les niveaux FS6 et FS7 correspondent, respectivement, aux classes P3 et P4 de la catégorie des administrateurs.

Tableau 2: Distribution des agents du Service mobile par classe
(au 31 décembre 2001)

	FS2	FS3	FS4	FS5	FS6	FS7	Total
Effectifs	1	52	181	139	72	15	460
%	0,3	11,3	39,3	30,2	15,6	3,3	100

Source: Statistiques de la Division de l'administration et de la logistique des missions/Service de la gestion du personnel.

14. Les femmes ne représentent que 15 % des effectifs¹². Cette situation tient essentiellement à l'origine du Service mobile et aux modalités de recrutement traditionnellement appliquées à cette catégorie. Dans les premiers temps des opérations de maintien de la paix, les candidats qui répondaient aux conditions énoncées dans la résolution de l'Assemblée générale étaient pour la plupart des personnels militaires (de sexe masculin) appartenant aux pays principaux fournisseurs de contingents. Aucun effort particulier ne

¹² *Statistical data and charts, United Nations peacekeeping from 1991 to 2000*, Département de l'information de l'ONU.

semble avoir été fait ces dernières années pour corriger ce déséquilibre, et les conditions de travail et de vie (voir le chapitre IV) sont toujours telles qu'il est difficile pour des femmes d'intégrer le Service mobile.

15. Le Service mobile n'est pas non plus soumis à la règle de la répartition géographique équitable, et sa composition par nationalités n'est pas non plus équilibrée, quelque 60 % des FSO étant originaires de 15 pays seulement.

16. Il convient de noter que le Comité spécial a souligné qu'il devenait de plus en plus nécessaire d'assurer la participation de personnels féminins, sur une large base géographique, à tous les aspects des opérations de maintien de la paix et de veiller à une répartition géographique et à une répartition entre les sexes équitables, en particulier pour les spécialistes civils¹³.

17. Bien que conçu au départ pour être composé d'agents recrutés pour de courtes périodes (entre un et trois ans), le Service mobile est devenu pour beaucoup de ses agents un service de carrière. Ainsi, en juillet 2001, 344 FSO (soit 77 %) étaient titulaires de contrats de durée déterminée, et 103 (soit 23 %) de contrats permanents.

18. Comme on peut le voir dans le tableau 3, les agents du Service mobile se répartissent entre huit grandes catégories professionnelles, mais ces dernières recouvrent plus d'une cinquantaine de fonctions différentes. Si le pourcentage de FSO affectés à des tâches administratives n'a cessé de croître, plus d'un tiers est encore affecté à des travaux purement techniques, comme la mécanique ou l'électricité.

19. En raison de la façon dont a été conçu le Service mobile, ses administrateurs ne

¹³ Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, Rapports du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/54/839), 20 mars 2000, par. 78, et A/C.4/55/6 du 4 décembre 2000, par. 30.

possèdent généralement pas de diplômes universitaires mais plutôt des diplômes ou certificats techniques. De plus, le fait que les recrutements soient gelés depuis 1993 a empêché de rajeunir ce corps de fonctionnaires et de le doter des compétences modernes qu'exigent des disciplines en pleine évolution comme les télécommunications, la logistique et la gestion de l'information¹⁴.

Tableau 3: Répartition des agents du Service mobile entre catégories professionnelles -- milieu de l'année 2000

	Effectifs	%
Service des bâtiments	1	0,2
Électricité	26	5,7
Administration générale	165	35,9
Électromécaniciens	2	0,4
Opérateurs radio	34	7,4
Techniciens radio	102	22,2
Gardes de sécurité	32	6,9
Mécaniciens sur véhicules	98	21,3
TOTAL	460	100

Source: Statistiques de la Division de l'administration et de la logistique des missions/Service de la gestion du personnel.

¹⁴ Bien que le recrutement officiel des agents du Service mobile ait été théoriquement gelé, certains agents de la catégorie FSL peuvent être affectés à la catégorie FSO après quatre années de service en qualité de FSL, conformément aux dispositions de la série 300 du règlement du personnel.

II. RÉFORME DU SERVICE MOBILE: NAISSANCE D'UN CONSENSUS

A. Une catégorie de personnel qui présente de précieux atouts

20. Le Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies a fait observer que la composition du Service mobile n'était plus adaptée aux besoins des opérations de paix de la nouvelle génération en matière d'appui administratif et logistique – comme semble le confirmer la description donnée ci-dessus d'un corps de fonctionnaires vieillissant, peu diversifié et aux compétences peut-être dépassées – et a demandé que l'on procède d'urgence à sa révision. En 1997, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un contrôle de gestion du Service mobile et recommandé qu'il ne soit procédé à aucun nouveau recrutement et que les agents en poste soient encouragés à quitter l'Organisation par le biais de départs à la retraite anticipée ou de départs volontaires¹⁵. Tout en déclarant partager bon nombre des préoccupations exprimées par le BSCI au sujet du manque d'efficacité budgétaire et de certaines anomalies administratives, la plupart des responsables qui ont été consultés pour la préparation de ce rapport estiment que la somme considérable d'expérience, de compétences et de connaissances que représente le Service mobile devrait être conservée. Ils ont fait remarquer que maintenant plus que jamais, l'Organisation a besoin d'un corps de fonctionnaires «itinérants» connaissant bien les Nations Unies et pour lesquels la mobilité est la norme et non l'exception.

21. Ainsi qu'il est indiqué dans le chapitre I, l'Organisation doit maintenant pouvoir déployer une opération classique de maintien de la paix dans un délai de 30 jours après l'adoption de la résolution correspondante du Conseil de sécurité et une opération complexe dans un délai de 90 jours. Le Secrétaire général a présenté un rapport sur les mesures prises par le

Secrétariat pour donner suite à cette demande¹⁶. Parmi ces mesures, on citera en particulier l'élaboration d'une nouvelle stratégie globale de dotation en personnel qui prévoit, entre autres, de donner des pouvoirs accrus aux missions en matière de recrutement, des accords de mise en attente et le lancement du projet Galaxy. Ce projet, qui devrait permettre d'accélérer et de normaliser le processus de recrutement de personnels civils pour les opérations de maintien de la paix en général, couvre la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'entretien d'un logiciel d'application qui fonctionnera sur le Web et permettra de réorganiser l'ensemble complet des méthodes de recrutement et de sélection du personnel aux Nations Unies. Exécuté en partenariat par le Département des opérations de maintien de la paix et le Service de la gestion du personnel, il bénéficie du soutien du Comité spécial¹⁷.

22. Cela étant, aucun logiciel ou fichier informatisé ne remplacera jamais l'exceptionnelle disponibilité et flexibilité d'un groupe d'individus expérimentés et extrêmement mobiles. Par essence, les membres du Service mobile doivent pouvoir être redéployés à tout moment dans n'importe quel lieu d'affectation et ils constituent la seule catégorie de personnel qui soit réellement mobile au sein de l'Organisation des Nations Unies. Parce qu'ils doivent se tenir prêts à intervenir immédiatement et accepter les conditions régnant sur le terrain, les FSO ont justement comme atout essentiel cette capacité de

¹⁵ OIOS, *Management Audit of the United Nations Field Service Officers* (AM97/72/3).

¹⁶ Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix et du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/977), 1^{er} juin 2001.

¹⁷ Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/55/1024), 31 juillet 2001, par. 72.

déploiement à très bref délai. Le temps qui leur est nécessaire varie généralement entre deux jours et trois semaines, essentiellement selon les moyens de transport disponibles. Très souvent, un premier groupe de FSO et d'autres personnes arrive à l'avance pour préparer les nouvelles missions. Il faut cependant noter que cette rapidité et donc cet atout ne sont peut-être pas aussi grands qu'autrefois dans la mesure où les FSO prennent de l'âge et où certains d'entre eux, pour des raisons familiales, se montrent peu disposés à partir à si bref délai.

23. Les avantages du Service mobile ne se limitent pas aux capacités de déploiement rapide de ses membres. Les chefs de l'administration qui ont été consultés pour ce rapport conviennent tous que les facultés d'adaptation, la polyvalence et l'esprit d'initiative des FSO, de même que leur capacité de travailler dans des conditions difficiles et dangereuses, sont également de précieux atouts, notamment au début des missions ou quand elles doivent être portées à plus grande échelle sans préavis. Comme l'a noté la Division de l'administration et de la logistique des missions dans sa proposition de 1996 relative à une stratégie globale de dotation en personnel civil, les agents du Service mobile ne sont pas simplement familiarisés avec les pratiques et les procédures en vigueur à l'ONU mais ils ont l'expérience de ces pratiques et de ces procédures dans le cadre des missions.

24. Par ailleurs, ils ont acquis au long de leurs nombreuses années de service un sentiment de loyauté et de fidélité aux engagements de l'Organisation que n'ont peut-être pas toujours ceux qui accomplissent des missions à court terme. Le Groupe d'étude sur les opérations de paix a noté qu'il fallait «cesser de considérer le maintien de la paix comme le résultat de circonstances aberrantes et non une fonction de base de l'Organisation» et qu'il était important de chercher à retenir les meilleurs éléments externes¹⁸. Ces observations témoignent de

l'utilité de disposer d'une équipe restreinte de fonctionnaires permanents spécialistes des opérations sur le terrain pouvant au besoin être complétée par des personnels fournis en renfort.

25. L'Inspecteur note que le HCR est en train d'étudier la possibilité d'élargir son service mobile. Actuellement, celui-ci consiste en un groupe opérationnel extrêmement mobile composé d'un petit nombre d'opérateurs radio. Toutefois, comme l'ONU, le HCR affecte temporairement à son service mobile, en général pour des périodes de deux ans, ses agents de la catégorie des services généraux en poste sur le terrain. À l'issue de cette période de service, ces fonctionnaires peuvent retrouver leur poste au Siège ou dans d'autres bureaux permanents du HCR. Comme un nombre de plus en plus important d'agents de la catégorie des services généraux ont été envoyés sur le terrain ces dernières années pour y accomplir des tâches administratives et financières, on a commencé à se demander au HCR si, pour répondre aux besoins en personnel, certains de ces agents ne pourraient pas être affectés au Service mobile à titre permanent.

26. À cet égard, notant que la stratégie de dotation en personnel civil, élaborée par le Secrétariat mentionne la nécessité d'élargir à d'autres institutions de l'ONU le recrutement des spécialistes appelés à intervenir sur le terrain, le Corps commun d'inspection s'est enquis de la possibilité de constituer un réservoir de ces personnels qui serait commun à toutes les institutions de l'ONU appelées à intervenir dans des situations d'urgence ou des conflits. Le PAM a fait savoir qu'il serait prêt à prendre part à des discussions sur l'établissement d'un système commun mais noté que certaines fonctions spécialisées seraient spécifiques de telle ou telle institution. L'UNICEF juge également possible en principe de créer un réservoir, encore que cette situation poserait des problèmes semblables à ceux que posent tous les services et processus communs.

27. Pour le HCR, en revanche, un tel système ne serait pas viable, les besoins de chaque organisation pouvant varier en

¹⁸ Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies (A/55/305), 21 août 2000, par. 133.

fonction du moment et de l'ampleur de la situation d'urgence ainsi que des compétences et des effectifs à mobiliser. Il doute qu'un groupe commun à toutes les institutions de l'ONU puisse assurer l'ensemble complet des interventions d'urgence nécessaire à des opérations de grande envergure et souligne par ailleurs que la répartition des coûts entre les organisations poserait des problèmes complexes. De la même manière, la Division de l'administration et de la logistique des missions estime que le personnel de base prévu pour l'appui aux opérations de paix devrait rester rattaché au Département des opérations de maintien de la paix.

B. Redéfinir le Service mobile

28. Compte tenu de ce qui précède, l'Inspecteur recommande que l'Organisation des Nations Unies conserve une catégorie distincte de personnels de terrain qui seraient intégrés aux équipes restreintes prévues par la nouvelle stratégie de dotation en personnel civil pour monter, développer ou clore des opérations. Cette catégorie de personnel devra cependant être complètement restructurée pour répondre aux besoins des opérations de maintien de la paix de la nouvelle génération. Il faudra en particulier revoir les dimensions du Service mobile et sa composition des points de vue des professions et des compétences, les conditions d'emploi de ses agents, ainsi que la façon dont il est administré et ses liens avec les autres catégories de personnel de l'Organisation des Nations Unies.

29. La taille du groupe (les estimations initiales font état de 300 à 400 personnes) dépendra du niveau et de l'éventail des fonctions qui lui seront confiées ainsi que des modèles que le Département des opérations de maintien de la paix s'occupe actuellement de mettre à jour et d'améliorer pour les effectifs des missions. Les équipes restreintes mentionnées plus haut seraient essentiellement composées d'administrateurs de niveau intermédiaire extrêmement mobiles et expérimentés et possédant de grandes capacités d'encadrement et de formation. Les FSO constitueraient l'ossature administrative et logistique de ces équipes et

axeraient leurs activités sur les groupes professionnels chargés d'assurer la gestion et l'exécution des opérations sur le terrain (logistique, achats, finances, personnel, etc.).

30. Un consensus semble se dégager pour que ces équipes ne comportent qu'un nombre relativement restreint d'agents d'exécution recrutés au plan international, en particulier pour les métiers techniques et manuels. De nombreux lieux d'affectation (mais pas tous) offrent d'autres solutions d'un meilleur rapport coût-efficacité grâce à des contrats en échange de services rendus, personnels contractuels internationaux, marché local de l'emploi et/ou Volontaires des Nations Unies par exemple. Parmi les postes qui peuvent souvent être pourvus au niveau local figurent ceux qui concernent le traitement électrique et électronique de l'information, la mécanique, l'entretien des véhicules, les transports et, dans une certaine mesure, le génie et les communications. De fait, dans plusieurs lieux d'affectation, ces fonctions sont déjà remplies par des personnels locaux ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs locaux pour un coût très inférieur à celui des FSO. Cela étant, il est généralement admis que des agents du Service mobile devraient continuer à remplir certaines fonctions d'appui administratif et logistique et que des personnels/entrepreneurs locaux ne devraient être utilisés que dans la mesure où peut être assuré un encadrement adéquat. La présence de FSO à des postes d'encadrement sera donc nécessaire dans la plupart des cas. Cette présence sera également un facteur de continuité et garantira le respect des normes de l'Organisation.

31. À cet égard, il est intéressant de noter que les pratiques en vigueur dans d'autres organisations du système sont quelque peu différentes. Ainsi, à l'UNICEF, les fonctions d'appui sur le terrain sont presque exclusivement exercées par des personnels locaux et des fonctionnaires de la catégorie des services généraux ne sont recrutés au niveau international que dans les très rares cas où il risque de ne pas être possible de recourir aux services de personnels locaux. Pour sa part, le PAM indique que lors de la mise en place d'opérations d'urgence et dans certains pays où un appui administratif au

niveau international est absolument nécessaire, ses équipes internationales ou équipes spéciales comportent généralement un ou deux agents de la catégorie des services généraux recrutés au niveau international (secrétaire GS5, assistant administratif GS6, assistant pour les programmes GS6). Comme on l'a vu plus haut, le HCR n'utilise pas d'agents des services généraux recrutés au plan international pour ses missions sur le terrain mais fait appel à certains de ses agents des services généraux de rang supérieur pour assumer des fonctions de soutien dans les domaines de l'administration et des finances. Toutefois, il se pourrait qu'il modifie bientôt cette politique.

32. Alors que la catégorie du Service mobile a été créée pour l'exécution de fonctions techniques dans le cadre des opérations de maintien de la paix, avec les années et à mesure que les Nations Unies ont été de plus en plus souvent appelées à participer à des opérations complexes de grande envergure, il est fréquemment arrivé que des FSO soient transférés d'un poste à un autre sans avoir été convenablement préparés, formés ou évalués. De plus, si la plupart des FSO possèdent les compétences techniques voulues, leurs superviseurs et eux-mêmes sont nombreux à reconnaître qu'il serait urgent de développer leurs compétences dans les domaines de la gestion et des communications. Ces personnels semblent aussi manquer de certaines compétences techniques spécialisées, en particulier dans le domaine de la logistique.

33. L'Organisation a longtemps négligé le perfectionnement de ses personnels hors Siège. La formation pour le Service mobile a jusqu'ici été limitée à des programmes proposés à tous les personnels en poste au Siège ou affectés à des missions importantes (pour l'acquisition de compétences en matière d'encadrement, de négociations, etc.) et des cours ont également été organisés dans des disciplines techniques ou spécialisées (technologie de l'information, communications, transports ou achats par exemple). La plupart des lieux d'affectation dans lesquels se trouvent des FSO n'offrent

pas de possibilités de formation adéquates telles que des universités. Le BSCI a recommandé que la Division de l'administration et de la logistique des missions prépare une estimation des ressources nécessaires à la mise en place d'un programme de formation spécialement conçu pour améliorer l'éventail des compétences des FSO¹⁹. Toutefois, essentiellement par manque de moyens, la Division n'a encore mis au point aucun module de formation.

34. C'est pourquoi l'Inspecteur répète qu'il serait nécessaire de mettre en place un programme de formation spécialement destiné aux agents du Service mobile. Ce programme, qui pourrait comporter des cours dispensés au sein de l'Organisation et à l'extérieur, notamment par correspondance, aurait non seulement pour but de développer les compétences gestionnaires et d'encadrement requises des membres des équipes restreintes, mais aussi d'actualiser en permanence les compétences techniques et opérationnelles des FSO. Il pourrait être mis au point par la Section de la formation des civils de la Division de l'administration et de la logistique des missions, en consultation et en coopération avec l'École des cadres des Nations Unies²⁰.

35. Un tel programme devrait reposer sur un inventaire complet des compétences, de l'expérience et des capacités de cette catégorie de personnel. Le Service de la gestion du personnel a récemment entrepris d'examiner les dossiers des FSO dans le but d'établir des profils ou fiches à leur sujet et il s'occupe également de créer un questionnaire qu'il soumettra à tous les FSO afin d'obtenir des renseignements plus récents sur leurs antécédents, y compris les stages ou études qu'ils pourraient avoir suivis depuis leur entrée dans le Service mobile, ainsi que sur

¹⁹ OIOS, *Management Audit of the United Nations Field Service Officers* (AM97/72/3).

²⁰ Voir Incidences sur le budget-programme du projet de résolution A/C.4/55/L.23 (document A/C.5/55/46/Add.1), par. 5.45 à 5.62, 8 août 2001.

leurs aspirations professionnelles. Les besoins à satisfaire pour la formation de cette catégorie de personnel ne pourront cependant pas être évalués avant que n'aient été prises des décisions de fond sur l'avenir du Service mobile.

36. Ces dernières années, en l'absence de telles décisions et faute de moyens, la Division de l'administration et de la logistique des missions n'a pu guère avancer sur ce sujet ni apporter de solutions systématiques aux problèmes pressants de cette catégorie de personnel. Ces deux dernières années, l'ONU ayant dû mettre en place ou développer d'urgence de vastes missions de paix, la réforme du Service mobile semble avoir été suspendue. Les administrateurs responsables ne se consacrent à cette question que dans leur temps libre, quand leurs autres fonctions le leur permettent. Le moment est venu de donner la priorité à l'établissement d'un ensemble complet et détaillé de propositions sur la composition future et les effectifs du Service mobile. À la condition que le Département des opérations de maintien de la paix décide d'affecter à cette tâche les ressources voulues, ces propositions, qui complèteraient le travail considérable déjà accompli par la Division et le Syndicat des agents du Service mobile, pourraient probablement être présentées à l'Assemblée générale à sa cinquante-huitième session.

37. Une fois qu'auront été prises les décisions voulues sur la composition future du Service, il faut s'attendre à ce que l'inventaire des compétences et des capacités révèle qu'un certain nombre de FSO, en particulier des techniciens mais aussi certains de ceux qui pourraient être admis dans la catégorie professionnelle conformément aux règlements en vigueur, ne satisferont pas aux nouvelles conditions. Certains devront être affectés à d'autres postes au sein du Secrétariat ou dans d'autres institutions des Nations Unies, et d'autres seront appelés à quitter l'Organisation par le jeu des départs à la retraite, anticipée ou non et/ou moyennant le versement d'indemnités. Aussi, un groupe de travail composé de représentants du Département des opérations de maintien de la paix, du Service de la

gestion du personnel et du Syndicat des agents du Service mobile devrait-il être créé et chargé de proposer au Secrétaire général les critères et les modalités à retenir pour l'intégration de certains FSO dans le nouveau Service mobile ainsi que pour la réaffectation et le départ des autres. Ces critères seront entre autres le niveau d'études universitaires et professionnelles, les états de service ainsi que l'aptitude à gérer, à superviser et à communiquer. Ce travail exigera également des ressources adéquates à temps complet. Les investissements que lui consentira le Secrétariat seront certainement des plus fructueux s'il en résulte une main-d'œuvre rajeunie et redynamisée parfaitement adaptée aux spécificités des nouvelles opérations de paix.

III. RATIONALISER L'ADMINISTRATION DU SERVICE MOBILE

A. Abolir la notion de lieu d'affectation d'origine et simplifier le régime des indemnités et prestations

38. Pour réformer le Service mobile, il faudra aussi revoir complètement la manière dont il est administré. Le Service mobile constituerait à l'heure actuelle la source de personnel la plus coûteuse pour l'Organisation²¹. Les dépenses afférentes aux agents du Service mobile sont liées à la configuration administrative et budgétaire retenue pour cette catégorie et, en particulier, au système du lieu d'affectation d'origine et aux indemnités et prestations correspondantes. Les agents des classes FS1 à FS5 perçoivent des traitements de base équivalant à ceux des agents des services généraux, tandis que ceux des classes FS6 et FS7 perçoivent des traitements équivalant à ceux des classes P3 et P4, respectivement. Cela étant, tous les agents du Service mobile ont droit à l'indemnité pour frais d'étude, aux congés dans les foyers et à d'autres avantages consentis au personnel recruté sur le plan international.

39. La notion de lieu d'affectation d'origine, selon laquelle les agents du Service mobile sont recrutés pour des postes figurant au budget de cinq «missions établies»²², auxquelles ils demeurent rattachés même lorsqu'ils sont affectés (pour un «tour de service») à des «missions spéciales», répondait en partie à la nécessité

d'assurer une continuité aux familles. À ce titre, elle a dans une certaine mesure contribué au bien-être des fonctionnaires concernés tout en constituant une incitation financière à se faire affecter à des missions spéciales. Toutefois, une majorité de responsables consultés aux fins du présent rapport juge à présent ce système inefficace et coûteux et préconise qu'il soit remanié de fond en comble.

40. De fait, le système actuel a créé une sorte de fiction budgétaire, en ce sens que les missions établies déterminent leur budget non pas sur la seule base de leurs besoins opérationnels effectifs mais également compte tenu de la nécessité de maintenir une «base de repli» pour les agents du Service mobile entre deux affectations. Dans son audit de 1997, le BSCI a recommandé de mettre fin à cette pratique, considérant qu'elle ne constituait guère une méthode efficace d'affectation des ressources²³. Le BSCI relevait dans son audit que ni la mission «d'origine» ni la Division de l'administration et de la logistique des missions n'incluraient dans leurs plans la réintégration des agents du Service mobile qui retournaient à leur lieu d'affectation d'origine. Ce système a également induit un phénomène de «surembauche», en ce sens qu'au milieu de 2001, par exemple, il y avait 447 agents du Service mobile, mais 280 postes permanents seulement, la différence étant inscrite aux budgets des missions spéciales.

²¹ *Global civilian staffing strategy for field operations: a proposal*, PMSS, FALD, 8 mars 1996.

²² Les cinq «missions établies» sont les suivantes: Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST); Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP); Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP); Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) et Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD).

²³ BSCI, Audit de gestion des agents du Service mobile de l'ONU (AM97/72/3).

Tableau 4: Ventilation de l'effectif des agents du Service mobile par lieu d'affectation, juillet 2001

Lieu d'affectation	Nombre d'agents	Nombre de postes inscrits au budget
«Missions établies», dont:	203	280
ONUST		108
UNMOGIP		26
UNFICYP		29
FINUL		91
FNUOD		26
«Missions spéciales»	231	
Siège de l'ONU	8	
Autres bureaux	5	
TOTAL	447	

Source: Statistiques fournies par la Division de l'administration et de la logistique des missions, budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001 (comprenant les budgets de l'ONUST et de l'UNMOGIP, qui sont financés par le budget ordinaire de l'ONU) et budgets de l'UNFICYP, de la FINUL et de la FNUOD pour la période allant du 1^{er} juillet 2001 au 30 juin 2002.

41. Pour les agents du Service mobile en poste auprès de leur mission d'origine, les dépenses salariales et toutes les autres prestations et indemnités sont budgétisées au titre des postes autorisés pour lesdites missions. Pour les agents en tour de service, ces dépenses sont budgétisées au titre des postes autorisés pour les missions auxquelles ils ont été réaffectés, mais ces traitements et toutes les prestations et indemnités (à l'exception de l'indemnité journalière de subsistance en mission) sont calculés aux taux applicables dans la mission d'origine. Pour ajouter à la confusion, comme on l'a rappelé dans l'introduction au présent rapport, les agents des services généraux affectés à des missions établies sont temporairement transférés à la catégorie du

Service mobile, mais sont désignés par le sigle FSL (Field Service Level) par opposition aux FSO normaux. Les agents de la catégorie des services généraux qui sont affectés à des missions spéciales, quant à eux, demeurent dans cette catégorie et sont toujours désignés par le sigle GS.

42. Le système du lieu d'affectation d'origine ajoute aussi à la complexité et à l'inefficacité de l'administration du Service mobile. À titre d'exemple, les retards dans le traitement des indemnités et prestations dues aux fonctionnaires sont souvent le résultat de communications triangulaires entre la mission spéciale à laquelle l'agent est affecté, la mission d'origine et la Division de l'administration et de la logistique des missions, au Siège.

43. L'Inspecteur estime donc qu'il y a urgence à revoir, et probablement supprimer, la notion même de lieu d'affectation d'origine. Il relève que ce système est une spécificité de l'ONU (les autres organismes ayant une forte présence sur le terrain n'ont pas de «lieu d'affectation d'origine à proprement parler») et, plus précisément, du Service mobile. Ce système ne semble plus ni justifié ni efficace. Par ailleurs, il était certes censé apporter un élément de stabilité aux fonctionnaires et à leur famille, mais aujourd'hui, la situation dans les missions établies n'est pas nécessairement favorable à l'épanouissement des familles (voir chap. IV). En conséquence, au lieu d'être arbitrairement rattachés à une mission établie, tous les agents du Service mobile devraient relever d'une base unique, qui, en toute bonne logique, devrait être le Département des opérations de maintien de la paix, au Siège. Il convient de noter à cet égard qu'il était initialement prévu que le Service mobile serait «stationné, pour son instruction, au Siège à l'Organisation»²⁴.

44. Si les missions établies cessaient de faire office de «réserve» de postes d'agents du Service mobile, et si leurs budgets ne comprenaient à l'avenir que le nombre exact

²⁴ Service mobile de l'ONU, Documents officiels de l'Assemblée générale; Quatrième session, Supplément n° 13 (A/959), 1949, annexe 1.

de postes effectivement requis par ces missions, comme c'est le cas pour les missions spéciales, il pourrait être aussi plus simple, et plus clair sur le plan budgétaire, de cesser de mettre les postes du Service mobile dans une rubrique à part des budgets des missions. Ils pourraient y figurer en tant que postes d'administrateur ou d'agent des services généraux auxquels les agents du Service mobile seraient affectés en fonction de leur classe et de leurs fonctions. Il y aurait toujours besoin d'un certain nombre de postes supplémentaires, probablement entre 10 et 20 % du total, à inscrire au budget du Siège à titre de réserve. Cette réserve pourrait servir également à affecter sur le terrain des spécialistes «prêtés» à d'autres organismes qui ont d'importantes opérations de terrain.

45. La suppression du système du lieu d'affectation d'origine permettrait aussi à l'Organisation d'aligner les indemnités et prestations servies aux agents du Service mobile sur celles de tous les autres fonctionnaires – administrateurs ou agents des services généraux – qui sont affectés temporairement sur le terrain. Le Secrétariat devrait établir une analyse coûts-avantages des incidences financières éventuelles du regroupement administratif de tous les agents du Service mobile au Siège et non plus dans les lieux d'affectation d'origine. Cette analyse ferait probablement ressortir des gains non négligeables pour l'Organisation. Cela étant, il faut que les contraintes plus fortes que connaissent les agents du Service mobile sur le plan de la mobilité et des difficultés des conditions de vie et de travail soient reconnues. Cette reconnaissance pourrait prendre la forme d'une extension de la grille actuelle de calcul de la prime de mobilité et de sujétion, afin d'y intégrer la situation de ces agents, auxquels il peut arriver de changer plus de 12 fois de lieu d'affectation au cours de leur carrière et qui devraient être indemnisés en conséquence²⁵.

²⁵ À l'heure actuelle, les montants versés au titre de l'indemnité de mobilité et de sujétion conformément à la circulaire ST/AI/2000/2 du 10 mars 2000 sont plafonnés à partir de la cinquième affectation.

46. La Division de l'administration et de la logistique des missions met aussi en avant la charge administrative que représente pour elle le traitement des indemnités et prestations liées aux fréquents déplacements des agents du Service mobile et des personnes à leur charge. On pourrait envisager, dans le cadre des missions, d'expérimenter un système de monétisation des voyages officiels, à l'instar de celui adopté récemment par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les frais de voyage des fonctionnaires du PNUD et des personnes reconnues à charge lors de la nomination, de la réaffectation, du congé dans les foyers à l'occasion d'une réaffectation et du rapatriement à la cessation de service du fonctionnaire ont été monétisés et font l'objet d'un versement en espèces, à charge pour le fonctionnaire de prendre lui-même les dispositions relatives à ses déplacements. Il n'y a plus à délivrer une autorisation de voyage (PT.8) ni à présenter une demande de remboursement de frais de voyage (F.10)²⁶. La question a été soulevée par le Syndicat des agents du Service mobile à la dernière réunion du Comité de coordination entre l'administration et le personnel (SMCC-XXV) et il a été décidé qu'une fois que l'expérience du PNUD aura été évaluée, on étudierait la viabilité et l'opportunité d'étendre ce système aux missions, ainsi que la possibilité d'étendre à d'autres éléments l'option de l'octroi d'une somme forfaitaire.

B. Adopter et appliquer une politique claire en matière de rotation et de mobilité

47. Le corollaire essentiel de cette réforme et de la suppression du système des lieux d'affectation d'origine serait l'adoption et l'application d'une politique claire en matière de rotation et de mobilité des agents du Service mobile. L'Inspecteur a été informé que la durée moyenne d'affectation à une mission spéciale est d'environ un an et demi. Mais, cette moyenne cache une très

²⁶ *Expatriate entitlement reforms: monetization of official travel and pilot relocation grant* (UNDP/ADM/01/4), 19 janvier 2001.

grande variation de durée et de fréquence des affectations.

48. La Division de l'administration et de la logistique des missions a adopté et promulgué, en 1998, une politique en matière de rotation qui tient compte du fait que la mobilité entre les missions est une caractéristique unique et fondamentale de la catégorie du Service mobile. Elle prévoit donc que ces agents sont normalement affectés à une mission établie pour quatre ans de service actif et à une mission spéciale pour deux ans. De retour d'une mission spéciale, ils sont normalement censés servir au moins 18 mois dans leur lieu d'affectation d'origine avant de pouvoir repartir en mission spéciale. Aucun agent ne doit théoriquement accomplir plus de quatre ans de service continu sur le même lieu d'affectation.

49. La Division déclare avoir essayé d'appliquer pleinement cette politique de rotation, en tenant compte des besoins opérationnels des missions en cours et des difficultés des conditions de vie et de travail dans les missions spéciales. Toutefois, la majorité des fonctionnaires consultés aux fins du présent rapport estime que la politique n'a pas été appliquée de manière cohérente et que le système de rotation manque encore de transparence. Le Syndicat des agents du Service mobile estime pour sa part que la politique de rotation, qui a été mise au point en consultation avec lui, n'a jamais été appliquée convenablement.

50. Il semble qu'un certain nombre d'agents du Service mobile échappent généralement à la rotation et sont restés en poste dans des missions établies pendant un nombre d'années bien supérieures à quatre²⁷. À l'inverse, d'autres agents ont servi continuellement dans des missions spéciales, parfois jusqu'à six années d'affilée, soit volontairement (en raison des avantages financiers liés à l'affectation) soit parce que

certaines qualifications spécialisées sont très demandées dans les missions spéciales. Les grandes missions déployées récemment – en particulier l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) – ont rendu particulièrement difficile l'application stricte de cette politique, en même temps que le manque de ressources a empêché la Division d'élaborer un véritable plan de rotation des effectifs et d'organisation des carrières pour le Service mobile. Si l'Assemblée générale accepte d'allouer au Département des opérations de maintien de la paix les ressources nécessaires à cet effet, la création d'une section de la gestion et du perfectionnement des ressources humaines au sein du Service de la gestion du personnel pourrait aider le Département à mettre en place une gestion systématique des carrières des agents du Service mobile²⁸.

51. Si le système des lieux d'affectation d'origine est supprimé, il faudra que toute une nouvelle politique de rotation et de mobilité soit mise au point et appliquée avec rigueur. Cette politique devrait permettre aux agents du Service mobile d'être affectés successivement à différents types de mission à partir de leur base du Siège. La distinction antérieure entre missions «établies» et «spéciales» s'est révélée trompeuse, certaines des missions «établies» étant devenues – ou pouvant devenir – déconseillées pour de longues affectations, alors que des missions plus récentes peuvent se dérouler dans des lieux plus sûrs et plus «accueillants» pour les familles. En conséquence, étant donné que les critères établis par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) distinguent des lieux d'affectation «difficiles» d'autres «faciles», les agents du Service mobile devraient, dans toute la mesure possible, alterner les deux types d'affectation. Certains seraient aussi tenus de rester pendant une

²⁷ Normalement, les agents du Service mobile sont tenus d'accepter toute affectation mais, si des raisons valables (problèmes familiaux, situation de santé, etc.) sont fournies, la Division n'oblige pas l'intéressé à se déplacer.

²⁸ Voir «Incidences sur le budget-programme du projet de résolution A/C.4/55/L.23», A/C.5/55/46/Add.1, par. 5.45 à 5.62, 8 août 2001.

certaine période au Département des opérations de maintien de la paix, au Siège, où leur expérience du terrain serait très précieuse.

52. Il est peut-être utile à cet égard d'examiner les pratiques et politiques d'autres organismes des Nations Unies ayant une présence importante sur le terrain. L'UNICEF, par exemple, indique que la rotation de ses fonctionnaires est annuelle, compte dûment tenu de la classification des lieux d'affectation au regard de la mobilité et des difficultés des conditions de vie et de travail, et de la nécessité d'éviter que les mêmes groupes de personnes aient à servir continuellement dans un type déterminé de lieux d'affectation, y compris le siège. Le tour de service dans les lieux d'affectation d'urgence peut durer moins de deux ans, en raison de la situation qui y prévaut. Les fonctionnaires internationaux soumis à la rotation sont censés ne pas effectuer plus de deux tours de service entiers dans le même lieu d'affectation. La mobilité est récompensée financièrement par une prime de mobilité et de sujétion, une prime de risque et une indemnité d'opérations spéciales.

53. Pratiquement tous les fonctionnaires du HCR recrutés sur le plan international sont également soumis à la politique de rotation de cette organisation et à un système de durées d'affectation standard. Ces durées sont fonction du degré de difficulté assigné au lieu d'affectation par la CFPI. Elles sont normalement de deux ans pour les lieux d'affectation des catégories D et E, de trois ans pour les catégories B et C et de quatre ans pour les catégories A et H. La mobilité est récompensée par le versement de l'indemnité de mobilité et de sujétion ainsi que par d'autres avantages: congés dans les foyers plus fréquents, visites familiales et indemnités pour frais d'étude.

C. Harmoniser l'administration du Service mobile avec celle des autres catégories de personnel

54. Dans toute la mesure possible, il conviendrait que les règles et procédures régissant l'administration du Service mobile soient harmonisées avec celles des autres catégories de personnel. Les agents du

Service mobile relèvent certes de la même série 100 du Règlement du personnel que les agents des services généraux et les administrateurs, mais la pratique administrative les concernant diffère sur des points importants tels que le recrutement, les promotions ou l'évolution des carrières. Cette spécificité crée une lourde charge administrative pour le Département des opérations de maintien de la paix, qui s'est trouvée dans l'obligation d'assurer principalement des fonctions administratives à forte intensité de main-d'œuvre, au détriment de tâches plus fondamentales ou à plus grande valeur ajoutée.

55. Le document de référence fondamental pour l'administration du Service mobile est la circulaire ST/AFS/SGB/87/Rev.2 du 7 mars 1950, qu'aucun autre texte n'a remplacé et qui fixe les attributions et responsabilités de cette catégorie de personnel. Ce document est à l'évidence dépassé, parce qu'il ne tient pas compte des changements survenus au cours des dernières décennies. L'administration et la gestion du Service mobile ont été transférées du Département de l'administration et de la gestion au Département des opérations de maintien de la paix en 1993. De fait, depuis 1994, c'est ce dernier département qui a pouvoir pour tout ce qui concerne les nominations ou affectations aux missions²⁹. Au sein de la Division de l'administration et de la logistique des missions, c'est d'abord au Service de la gestion du personnel qu'il incombe de gérer le Service mobile. Il conviendrait donc de publier une nouvelle circulaire lorsque les décisions fondamentales concernant l'avenir du Service mobile auront été prises³⁰.

²⁹ Voir «Textes administratifs relatifs à la délégation de pouvoir – Note du Secrétaire général» (A/54/257), 18 août 1999.

³⁰ Dans son audit de gestion de 1997, le BSCI a recommandé que la circulaire du Secrétaire général soit modifiée par la Division de l'administration et de la logistique des missions, en collaboration avec le Bureau des affaires juridiques. Toutefois, rien n'a été fait sur ce plan, en attendant que soit effectuée une étude approfondie du

56. Cette nouvelle circulaire devrait définir, en particulier, une nouvelle répartition des attributions en matière d'administration du Service mobile, au Siège et entre celui-ci et les missions. Dans le questionnaire qu'il a adressé à toutes les opérations de paix en cours, le CCI a demandé aux chefs de l'administration s'ils estimaient que les pouvoirs administratifs qui leur étaient délégués par le Service de la gestion du personnel étaient suffisants, et il s'est également enquis des raisons des fréquents retards de traitement des indemnités et prestations. La plupart des personnes interrogées ont estimé que la délégation de pouvoir était insuffisante et ont expliqué que cette insuffisance, ainsi que le manque d'effectifs à la Division de l'administration et de la logistique des missions, au Siège, étaient la cause des retards. Cette analyse est partagée par le Syndicat des agents du Service mobile. L'on a insisté en particulier sur le fait que les questions d'administration du personnel, par exemple celles ayant trait aux indemnités et avantages (congrés dans les foyers, indemnités pour frais d'étude, avances de salaire, indemnités de fonctions, etc.), mais également aux prorogations de contrats et aux affaires disciplinaires et recours, devraient être déléguées aux missions, moyennant une surveillance suffisante par le Service de la gestion du personnel, au moins dans la même mesure qu'elles le sont déjà pour d'autres agents relevant de la série 100 du Règlement du personnel.

57. Dans le même ordre d'idée, lorsque le recrutement reprendra dans le cadre d'un Service mobile réformé, les nouvelles procédures adoptées dernièrement pour le recrutement et l'affectation des autres fonctionnaires devraient s'appliquer également à cette catégorie de personnel³¹. Plus particulièrement, tout en tenant compte de la spécificité du Service mobile, et surtout de l'impératif de mobilité qui le caractérise,

Service mobile.

³¹ Voir «Réforme de la gestion des ressources humaines» (A/55/253), 1^{er} août 2000, et résolution A/RES/55/258 de juin 2001.

les critères de recrutement et de promotion aux classes FS6 et FS7 devraient être plus étroitement alignés sur ceux appliqués au recrutement des administrateurs. La Division de l'administration et de la logistique des missions a indiqué qu'elle collaborait étroitement avec le Bureau de la gestion des ressources humaines pour veiller à ce que ses politiques et procédures sur le terrain soient compatibles avec celles applicables aux agents des services généraux et aux administrateurs au Siège, tout en prévoyant la marge de manœuvre dont le Département des opérations de maintien de la paix a besoin pour procéder rapidement aux affectations nécessaires.

58. S'agissant des promotions, le système d'examen annuel des dossiers utilisé actuellement pour le Service mobile devrait être immédiatement remplacé par un système de gestion des vacances de poste analogue à celui utilisé pour les autres catégories de personnel du secrétariat. Dans le système actuel, les agents du Service mobile entament la procédure par une déclaration indiquant pourquoi ils estiment mériter une promotion, en faisant valoir des éléments tels que l'ancienneté ou l'exercice de fonctions de rang plus élevé. Il n'y a pas de possibilités d'appel à l'achèvement du processus d'examen des dossiers, les voies de recours ayant été supprimées, en consultation avec les représentants du personnel, lorsque le système actuel des promotions dans le Service mobile a été établi³². L'on s'accorde généralement à penser que ce système manque de transparence et d'impartialité, est excessivement long et dépassé et privilégie trop l'ancienneté. Les comités d'examen des dossiers de promotion doivent examiner le cas de chaque agent ayant l'ancienneté requise, abstraction faite de l'existence ou non de postes vacants, qui crée chaque année des attentes qui souvent ne peuvent pas être satisfaites.

³² Ces procédures sont conformes aux directives établies par le Bureau de la gestion des ressources humaines, et la Division de l'administration et de la logistique des missions attend actuellement la promulgation de ces directives sous forme d'instruction administrative.

59. Les agents des classes FS1 à FS5 peuvent être promus à la catégorie des administrateurs à l'issue d'un concours, mais aucun ne l'a jamais été. Faute de chiffres concernant le nombre des agents du Service mobile qui auraient passé ce concours, il n'est pas facile de déterminer s'il faut en conclure que ces agents ne sont pas suffisamment incités à rechercher cette promotion ou que la plupart d'entre eux ne remplissent pas les conditions requises pour occuper des postes d'administrateur. S'agissant des agents des classes FS6 ou FS7, leurs postes peuvent être convertis en postes des classes P3 ou P4, respectivement, mais uniquement si ces postes relèvent d'une mission établie. Après 10 années de service dans la catégorie des administrateurs, leur candidature peut être prise en considération pour tout poste d'administrateur³³. Au total, sept agents du Service mobile ont été promus à la catégorie des administrateurs en application de ces dispositions.

60. La suppression des postes spécifiquement rattachés à la catégorie du Service mobile et leur remplacement par des postes d'administrateur ou d'agent des services généraux, et l'harmonisation des critères et procédures de recrutement, d'affectation et de promotion des agents du Service mobile avec celles des catégories des administrateurs et des services généraux élimineraient les barrières artificielles entre ces différentes catégories et faciliteraient le passage de l'une à l'autre. Dans ce cas de figure, les agents des classes FS6 et FS7 devraient être autorisés, après un nombre d'années de service qui reste à déterminer, à poser leur candidature pour tout poste d'administrateur pour lequel ils ont les qualifications requises. Le Service mobile se débarrasserait ainsi du «plafond invisible» qui a, dans les faits, limité les perspectives de carrières de ses agents les plus performants.

61. De manière générale, et comme on l'a vu dans le chapitre II, il faut s'employer à mettre au point un véritable système de gestion des carrières et des résultats pour les

agents du Service mobile. La rareté des postes disponibles pour ces agents a sérieusement restreint les possibilités d'évolution de leur carrière, et leur syndicat se plaint depuis longtemps du manque de perspectives de carrière claires pour ses membres sur le terrain. L'on peut relever à cet égard que le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a insisté sur la nécessité pour l'Organisation de mieux gérer les carrières de tout son personnel civil rattaché aux opérations de maintien de la paix³⁴.

62. Les promotions et l'évolution des carrières doivent s'inscrire dans un solide système d'évaluation du comportement professionnel. Pour le moment, le système de notation des fonctionnaires (PAS) n'est utilisé que dans les missions établies, les missions spéciales continuant d'utiliser les rapports d'appréciation du comportement professionnel (PER). Pour les affectations de moins de six mois, les supérieurs hiérarchiques sont tenus d'établir des rapports spéciaux. La plupart des chefs de l'administration estiment que le PAS actuel devrait être revu et simplifié. Plusieurs font remarquer que le formulaire actuel ne renferme pas les éléments normalement requis par une méthode moderne d'évaluation du comportement professionnel, et qu'il n'est pas adapté aux besoins et aux activités opérationnelles des missions. En particulier, il ne permet pas de déterminer les aptitudes gestionnaires des fonctionnaires. Enfin, il ne tient pas compte de l'extrême mobilité des agents de cette catégorie. La Division de l'administration et de la logistique des missions a informé l'Inspecteur qu'elle en était au stade final d'élaboration d'un nouveau système de notation des fonctionnaires de cette catégorie, qui est plus convivial, comporte moins d'éléments écrits et répond directement aux besoins en matière d'évaluation des qualifications, de l'expérience et du comportement nécessaires

³³ Promotion et passage de la catégorie du Service mobile à la catégorie des administrateurs (ST/AI/360/Rev.1), 15 novembre 1993.

³⁴ Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/55/1024), 31 juillet 2001.

dans les opérations sur le terrain. La notation, qui s'effectuera en ligne et permettra à la Division d'accéder instantanément aux données professionnelles actualisées, est aussi censée contribuer au développement des compétences en matière d'évaluation du comportement professionnel, à la mise en œuvre des plans de perfectionnement du personnel et à la mobilité.

IV. LA DIMENSION HUMAINE

63. Tout en préconisant l'adoption et l'application d'une politique claire en matière de rotation et de mobilité, l'Inspecteur insiste également sur la nécessité de faire en sorte que les agents du Service mobile alternent les lieux d'affectation difficiles et des affectations moins contraignantes. Cette alternance répond à des considérations humanitaires mais elle vise aussi à assurer un niveau de performance suffisant, qui ne saurait être maintenu longtemps dans des situations très difficiles. L'on ne dispose pas de statistiques sur les répercussions que leur mode de vie a sur la santé et le comportement professionnel des agents du Service mobile, mais l'Organisation reconnaît que, depuis longtemps, elle ne s'occupe pas convenablement de cette catégorie de personnel et néglige non seulement leurs perspectives de carrière individuelles mais également leurs préférences et leur situation personnelles.

64. La plupart des chefs de l'administration qui ont répondu au questionnaire du CCI se sont dits convaincus que «la vie dans le Service mobile» a effectivement eu de sérieuses répercussions sur la santé mentale et physique de bon nombre d'agents de cette catégorie qui ont été, comme ils disent, «fragilisés». Les problèmes qui revenaient le plus souvent dans les réponses au questionnaire sont les suivants: augmentation du stress et dépression clinique grave; éclatement du couple et forts taux de séparation ou de divorce; et problèmes médicaux graves liés à l'exposition aux maladies tropicales. De même, le Syndicat des agents du Service mobile considère que les séparations forcées des familles et le manque de soutien de l'ONU à ces dernières sont peut-être l'un des grands facteurs explicatifs des suicides, des divorces et du développement de la toxicomanie. Dans leur écrasante majorité, les agents du Service mobile estimaient que les contraintes et difficultés auxquelles ils doivent faire face en mission ne sont pas reconnues de manière un tant soit peu concrète et que l'Organisation ne les aide pas suffisamment à surmonter la difficulté de concilier vie professionnelle et

vie tout court dans bon nombre de lieux d'affectation³⁵.

65. Les propositions de mesures concrètes que l'ONU pourrait prendre pour atténuer les tensions que la difficulté des lieux d'affectation et la mobilité imposent aux agents du Service mobile et à leur famille portent essentiellement sur la nécessité de:

- Mieux planifier les affectations et la rotation et appliquer de manière plus stricte les limites fixées pour les tours de service dans les lieux d'affectation difficiles, comme on l'a vu dans le chapitre III,
- Prévoir une interaction plus fréquente des fonctionnaires avec leur famille;
- Fournir aux familles un environnement stable et sûr, ce qui suppose aussi un soutien continu de l'administration en l'absence du fonctionnaire, un meilleur traitement des indemnités et prestations et un effort d'amélioration de conditions générales telles que l'accès à des établissements scolaires convenables et des possibilités d'emploi du conjoint;
- Mettre à la disposition des fonctionnaires des services de conseils en cas de stress.

A. Réduire autant que faire se peut les séparations

66. Nombreuses sont les plaintes formulées par des fonctionnaires, par leur syndicat et par les chefs de l'administration qui ont trait à la désignation des lieux d'affectation comme étant «avec famille» ou «sans

³⁵ *Resourcefulness, mobility, versatility, professionalism: the Working Group report on a restructured Field Service category*, mars 2000.

famille». La plupart considèrent le système actuel irréaliste et injuste. Tous les fonctionnaires affectés sur le terrain sont certes concernés par cette question mais les agents du Service mobile, dont toute la carrière se déroule dans les missions, sont les plus directement touchés.

67. Cette désignation repose sur des considérations opérationnelles, sécuritaires, politiques, financières et administratives et fait l'objet de consultations avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Département des opérations de maintien de la paix. Toutefois, d'autres organismes des Nations Unies peuvent désigner comme «avec famille» des lieux d'affectation que l'ONU déconseille «aux familles», et nombreux sont les fonctionnaires en mission spéciale qui violent le règlement en faisant venir leur famille dans ces lieux d'affectation. Le Bureau du Coordonnateur envoie des rappels périodiques, en ce qui concerne plus particulièrement les missions en phase de sécurité IV, précisant qu'il faut ordonner à tout fonctionnaire fautif de faire immédiatement partir les membres de sa famille de la zone de la mission, et que les fonctionnaires récalcitrants peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires. Toutefois, selon la Division de l'administration et de la logistique des missions, le Bureau des affaires juridiques a informé le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Département des opérations de maintien de la paix qu'ils ne peuvent pas imposer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires qui ne respectent pas le statut «sans famille» de certains lieux d'affectation.

68. D'un autre côté, certains lieux d'affectation (en particulier les missions établies) depuis longtemps classés «avec famille» ne conviennent plus nécessairement aux familles, pour des raisons de sécurité ou d'absence d'établissements scolaires internationaux. L'absence de ce type d'établissements constitue également un problème pour la base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie), qui est néanmoins désignée comme lieu d'affectation «avec famille».

69. Certains responsables ont suggéré à l'Inspecteur qu'en supprimant complètement la désignation des lieux d'affectation et en laissant au fonctionnaire la responsabilité de décider lui-même s'il veut amener sa famille, on simplifierait grandement le traitement des indemnités et prestations liées au statut des lieux d'affectation. D'autres ont au contraire déclaré qu'il serait plus prudent de laisser en toutes circonstances les familles dans leurs foyers officiels et d'accorder aux agents du Service mobile davantage de congés de récupération occasionnels, de visites familiales et/ou de congés dans les foyers. L'Organisation n'aurait plus à payer les frais de déménagement des familles ou les frais de voyage, au titre des études des enfants.

70. L'Inspecteur est d'avis que la première solution n'est guère pratique mais qu'il conviendrait de revoir l'ensemble du processus de désignation des lieux d'affectation ainsi que les indemnités et prestations correspondantes dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle politique en matière de mobilité et de rotation. Les considérations financières et la simplification des processus administratifs ne doivent pas nécessairement passer avant le bien-être des fonctionnaires et ne sauraient être les seuls objectifs de cette nouvelle politique, laquelle devrait aussi viser à réduire la durée totale de temps que le fonctionnaire passe loin de sa famille.

71. Sur ce plan aussi, un examen attentif des pratiques d'autres organismes des Nations Unies disposant de nombreux agents sur le terrain pourrait apporter des éléments propres à améliorer la situation actuelle. L'UNICEF a informé le CCI qu'il avait mis au point un ensemble intégré de politiques portant sur les opérations spéciales, le repos et la récupération, les visites familiales et les évacuations médicales, afin de réduire le risque que des agents se retrouvent régulièrement dans une situation difficile fortement préjudiciable à leur santé. Ces politiques visent à améliorer la gestion du stress qui accompagne ce type de situation, par un repos suffisant et des contacts réguliers avec la famille.

72. Le HCR a également adopté un important train de mesures visant à atténuer les effets de la rotation constante des effectifs tout en encourageant la mobilité. Cette organisation offre donc à ses fonctionnaires un large éventail de possibilités concernant le lieu de résidence de leur famille et, si nécessaire, les aide à supporter les frais qui résultent de l'obligation d'avoir deux domiciles. Une formule particulièrement intéressante offerte par cette organisation aux fonctionnaires envoyés dans des lieux d'affectation «sans famille» consiste à les stationner officiellement dans un pays voisin, à partir duquel ils sont envoyés en mission dans le lieu d'affectation effectif, et où ils perçoivent une indemnité mensuelle. Dans ce cas, les familles, si elles le souhaitent, peuvent s'installer dans le pays voisin qui convient mieux (et est alors le lieu d'affectation officiel).

B. Soutien maximum et gestion du stress

73. À l'heure actuelle, le bureau d'origine (dans la mission «établie») est tenu de prendre les dispositions voulues pour que les personnes à la charge de l'agent du Service mobile puissent résider dans le pays, et de leur apporter un appui pendant le tour de service du chef de famille. Or, le Syndicat des agents du Service mobile affirme que lorsqu'un fonctionnaire est réaffecté à une mission spéciale, dans de nombreux cas, les familles doivent se débrouiller toutes seules et sont très peu soutenues par l'Organisation. De ce fait, bon nombre de familles préfèrent retourner dans leur pays d'origine (ou dans des lieux dotés d'équipements éducatifs convenables) pendant la mission du fonctionnaire. Il devient dès lors encore plus évident que les «missions établies» ne sont souvent plus considérées comme un environnement stable et convenable pour les familles des agents du Service mobile.

74. Stationner tous les agents du Service mobile au Siège (New York), où les familles pourraient rester en permanence si elles le souhaitent et où elles bénéficieraient des mêmes droits et facilités que tous les autres fonctionnaires, atténuerait les difficultés que ces familles connaissent en cas d'envoi dans des lieux d'affectation difficile. Parmi ces

droits, il y aurait le droit au travail pour le conjoint. À l'heure actuelle, les familles ont aussi tendance à quitter les missions établies parce que, dans la plupart des cas, les conjoints ne peuvent pas obtenir un permis de travail pour rechercher un emploi sur place. Paradoxalement, dans un petit nombre de missions spéciales, les conjoints ont le droit de travailler. Toutefois, et bien que les missions et autres organismes des Nations Unies soient en principe encouragés à recruter les conjoints qualifiés de fonctionnaires des Nations Unies, dans l'écrasante majorité des cas, les conjoints d'agents du Service mobile n'ont pas été autorisés à travailler dans le lieu d'affectation ou n'ont pas pu y trouver un emploi.

75. L'Organisation a pendant longtemps négligé la responsabilité qui lui incombe de gérer le stress du personnel en mission de manière générale et des agents du Service mobile en particulier, laissant les intéressés se débattre seuls dans des situations parfois extrêmement difficiles. L'on assiste toutefois à une prise de conscience, aussi bien au Bureau de la gestion des ressources humaines qu'au Département des opérations de maintien de la paix et au Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, de la nécessité d'apporter sur ce plan une aide professionnelle et qualifiée au personnel de terrain. L'Inspecteur recommande qu'un poste d'assistance sociale/conseils psychologiques soit systématiquement inscrit au budget de toutes les opérations de maintien de la paix et que les pratiques d'autres organismes dans ce domaine soient étudiées.

76. Le PAM signale que ses fonctionnaires opèrent souvent dans des lieux d'affectation difficiles et sont exposés à des traumatismes et difficultés. Longtemps séparés de leur famille, ils éprouvent des sentiments de solitude et de dépression et ont, parfois, des réactions psychosomatiques. Le PAM a donc mis en place un important programme de conseils au personnel et un réseau mondial de soutien mutuel regroupant une centaine de bénévoles qualifiés.

77. Quant au HCR, il a mis au point un système de congés pour repos mental, qui lui permet de retirer périodiquement ses agents des zones d'opérations extrêmement éprouvantes, peu sûres, isolées ou dépourvues des commodités les plus essentielles. Il a institué trois types de voyage à cet effet: le congé obligatoire de détente (Mandatory Absence for the Relief of Stress ou MARS), le congé volontaire pour rompre l'isolement (Voluntary Absence for the Relief of Isolation ou VARI) et la Mission d'approvisionnement de relève (Supply Travel on Rotation ou STAR). Ces voyages sont à destination d'un lieu d'affectation désigné à cet effet qui répond aux conditions voulues concernant le repos, la sécurité ou les commodités essentielles. Les fonctionnaires autorisés à effectuer ces voyages perçoivent une indemnité de transport et une indemnité de subsistance et bénéficient d'un nombre précis de jours qui ne sont pas retranchés du congé annuel. Pour les fonctionnaires en état de grande détresse, le HCR fait appel à un spécialiste de la santé mentale qui les examine.
