



Assemblée générale

Distr. générale
19 septembre 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Points 117 et 127 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2006-2007

Rapport sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'audit relatif à la gestion des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques

Résumé

Conformément à la résolution 60/255 de l'Assemblée générale, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un audit de la gestion des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques. Ses principaux objectifs étaient les suivants : a) évaluer l'aptitude du Département à guider et administrer les missions politiques spéciales; b) examiner la validité des politiques et procédures correspondantes; et c) déterminer la qualité des contrôles internes.

Les missions politiques spéciales jouent un rôle essentiel dans la prévention, la maîtrise et le règlement des conflits, ainsi que la consolidation de la paix après les conflits, et font partie intégrante du mandat du Département des affaires politiques. Leur succès dépend donc largement des orientations et des consignes fournies par le Département et de l'efficacité des mécanismes de contrôle et de responsabilités pertinents. En outre, l'évolution récente de l'Organisation, avec l'élargissement des responsabilités du Département des opérations de maintien de la paix et la création de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, fait que toutes les activités liées aux missions politiques spéciales doivent être harmonisées et coordonnées pour faire en sorte que les chevauchements et doubles emplois soient réduits au minimum, que les ressources soient utilisées de façon efficace et que des véritables mécanismes de contrôle et de suivi soient mis en place.

Au vu des résultats des entretiens avec les responsables interrogés des missions politiques spéciales et des enquêtes auxquels le BSCI a procédé, la capacité du Département des affaires politiques d'apporter un appui technique à ces missions semble satisfaisante. La capacité de recruter en temps opportun du personnel qualifié s'améliore, avec un taux de vacance des postes ramené de 43 % en juin 2005 à 35 %



en mai 2006. Cependant, la capacité du Département de fournir des directives à caractère politique et technique et de mettre des outils de gestion à la disposition des responsables de secteur a grandement besoin d'être renforcée. De plus, les procédures de contrôle budgétaire laissent à désirer, car elles n'ont pas été consignées par écrit et n'ont pas non plus fait l'objet d'un examen global à l'échelon du Département.

Le nombre de plaintes reçues des missions politiques spéciales en ce qui concerne l'efficacité de l'appui technique fourni par le Département des affaires politiques est l'unique indicateur de succès prévu dans le cadre de budgétisation axée sur les résultats pour mesurer les résultats obtenus dans la gestion des missions, ce que le BSCI considère comme très insuffisant.

Les attributions du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix n'ont pas été mises à jour et ne correspondent pas exactement aux rôles et responsabilités actuels de chacun. Le mandat du Département des affaires politiques, en tant que centre de coordination de l'ONU pour la consolidation de la paix après les conflits, doit tenir compte de la récente mise en place de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Celui du Département des opérations de maintien de la paix doit être révisé pour traduire le fait que cet organe est désormais chargé de diriger des missions politiques spéciales en plus des missions de maintien de la paix.

La décision d'attribuer la « responsabilité première » de telle ou telle mission politique spéciale à un département ou à un autre est prise par le Comité des politiques, organe créé par le Secrétaire général en 2005 pour s'occuper des décisions stratégiques et dont les travaux sont guidés par le principe du département chef de file défini par le Secrétaire général. Or, il n'existe ni critère précis ni mécanisme de décision transparent pour la désignation des départements chefs de file. De l'avis du BSCI, cette situation accroît le risque que les parties concernées méconnaissent le rôle et les responsabilités qui leur incombent. Des critères doivent être clairement établis pour assurer la transparence.

La structure proposée pour le Bureau d'appui à la consolidation de la paix peut être source de chevauchements et de doubles emplois avec les activités du Département des affaires politiques, qui doit clarifier ses relations de travail avec le Bureau d'appui en vue de tirer le meilleur parti des synergies et de la coordination et d'éviter les éventuels chevauchements et doubles emplois. Le mandat du Département des opérations de maintien de la paix doit également être révisé pour traduire le fait que cet organe est désormais chargé de diriger des missions politiques spéciales en plus des missions de maintien de la paix.

Il existe foncièrement un risque de chevauchement et de double emploi des fonctions exercées par les divisions régionales du Département des affaires politiques et de celles exercées par le Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix. Les deux départements peuvent être désignés comme chef de file pour diriger les activités politiques des missions sur le terrain. Dès lors, il peut arriver qu'ils consacrent des ressources à la réalisation des mêmes tâches, qui soient trop importantes par rapport aux niveaux actuels de performance. Le BSCI a constaté un risque élevé de chevauchement et de double emploi dans les pays où l'on trouve à la fois des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales/envoyés spéciaux du Secrétaire général, comme c'est le cas à Chypre, au Sahara occidental et au Kosovo.

Le Secrétaire général a reconnu le risque de chevauchement et de double emploi et établi le « principe du département chef de file », en prévoyant des mesures pour éviter autant que possible qu'une telle situation se produise. Toutefois, des mesures comme la création d'une équipe spéciale interdépartementale et la mise au point d'une méthode pour la coordination par le département chef de file n'ont pas été suffisamment mises en œuvre.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	4
II. Rôles et responsabilités concernant la gestion et la direction des missions politiques spéciales	4–25	5
A. Mandats et politiques	4–15	5
B. Classification des missions politiques spéciales et responsabilités du Département des affaires politiques.	16–25	7
III. Contrôle des ressources budgétaires des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques.	26–34	13
IV. Gestion et conduite des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques dans les domaines techniques	35–41	15
V. Doubles emplois et chevauchements des activités entre le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix	42–57	17
VI. Recommandations	58–88	22

I. Introduction

1. Comme l'Assemblée générale l'avait demandé dans la résolution 60/255 (sect. I, par. 14) et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'avait envisagé au paragraphe 16 de son rapport (A/60/7/Add.37), le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a effectué un audit de gestion relatif à la capacité du Département des affaires politiques de gérer et de diriger des missions politiques spéciales de sorte que les ressources fournies pour les postes et les autres objets de dépense soient utilisées au mieux. L'audit avait pour principaux objectifs de déterminer : i) si le Département gérait et dirigeait les missions politiques spéciales de sorte que les ressources soient utilisées de manière efficace; ii) si les politiques et procédures appliquées pour gérer et diriger les missions politiques spéciales convenaient; et iii) si les mécanismes de contrôle interne et de responsabilités voulus étaient en place.

2. Les missions politiques spéciales, qui font partie intégrante du mandat du Département des affaires politiques, jouent un rôle essentiel dans la prévention, la maîtrise et le règlement des conflits, ainsi que la consolidation de la paix après les conflits. Leur succès dépend pour une large part des orientations et consignes fournies par le Département et de l'efficacité de ses mécanismes de contrôle et de responsabilités. L'élargissement des responsabilités du Département des opérations de maintien de la paix et la création de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix ont fait ressortir l'importance de la coordination entre les parties aux activités de consolidation de la paix et la nécessité de réduire au minimum les chevauchements et doubles emplois.

3. Le BSCI a axé son audit sur la gestion des entités financées au titre du Chapitre 3B du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 [A/60/6 (sect. 3)], en particulier les missions politiques spéciales¹. Ce chapitre prévoyait au total 3 085 postes (1 012 postes d'agent recruté sur le plan international, 241 postes d'agent recruté sur le plan national, 1 738 postes d'agent local et 94 postes de Volontaire des Nations Unies) répartis dans 29 entités (voir A/60/585, tableau 3). Le montant du projet de budget du Département des affaires politiques pour l'exercice biennal 2006-2007 s'élevait au total à 441,3 millions de dollars, dont un montant de 429,4 millions imputé au budget ordinaire, y compris 355,9 millions de dollars pour les missions politiques spéciales, et un montant de 11,9 millions de dollars financé par des fonds extrabudgétaires. Dans son rapport sur les prévisions relatives aux missions politiques spéciales, missions de bons offices et autres initiatives politiques autorisées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité (A/60/7/Add.37), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé à l'Assemblée générale d'approuver des ressources d'un montant de l'ordre de 303 millions de dollars pour les missions politiques spéciales.

¹ Il n'existe pas de définition officielle des missions politiques spéciales. Le Département des affaires politiques considère 14 entités déployées sur le terrain comme des missions politiques spéciales.

II. Rôles et responsabilités concernant la gestion et la direction des missions politiques spéciales

A. Mandats et politiques

Nécessité de mettre à jour les mandats du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix en ce qui concerne la gestion et la direction des missions sur le terrain

4. Au moment de l'audit, le Département des affaires politiques assurait la direction exécutive des activités politiques et des activités de fond de 10 missions politiques spéciales, tandis que le Département des opérations de maintien de la paix dirigeait les opérations de 4 missions sur le terrain et fournissait un appui logistique et administratif à l'ensemble de ces 14 missions.

5. Alors que le mandat du Département des affaires politiques définit les responsabilités concernant la gestion et la direction des missions politiques spéciales, celui du Département des opérations de maintien de la paix n'a pas été actualisé pour prendre en compte le rôle et les responsabilités de ce département dans la direction de missions politiques spéciales autres que les missions de maintien de la paix. Selon la circulaire du Secrétaire général concernant le Département des affaires politiques (ST/SGB/2000/10, sect. 3.2), celui-ci dirige et administre, au nom du Secrétaire général, des missions politiques spéciales.

6. Conformément à son mandat, le Département des opérations de maintien de la paix est l'instrument opérationnel du Secrétaire général pour toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et est chargé de la conduite, de la gestion, de la direction, de la planification et de la préparation de ces opérations (ST/SGB/2000/9, sect. 2.1).

7. Les attributions principales du Bureau des opérations du Département des opérations de maintien de la paix sont d'assurer la direction quotidienne des opérations de maintien de la paix, notamment en publiant des directives pratiques, en coordonnant et en intégrant l'appui des autres services du Département, ainsi que d'autres départements, organismes et programmes [Ibid., sect. 5.3, al. a)]. La responsabilité fonctionnelle des missions politiques spéciales n'est pas expressément confiée au Bureau des opérations dans ce document.

8. Le mandat du Département des affaires politiques, qui prévoit que celui-ci joue le rôle de centre de coordination de l'ONU pour la consolidation de la paix après les conflits, n'a pas été mis à jour pour rendre compte de la création récente de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, qui contribueront de façon essentielle à la consolidation de la paix après les conflits en réunissant tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, en proposant des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et en donnant des avis en la matière². Sur les 10 missions politiques spéciales gérées et dirigées par le Département, trois sont des bureaux extérieurs qui fournissent un appui à la consolidation de la paix dans des pays.

² Voir résolution 60/180 de l'Assemblée générale, par. 2 a).

Absence de critères précis pour l'attribution de la responsabilité première des missions

9. Le principe régissant l'attribution de la responsabilité première des activités de fond des missions au Département des affaires politiques ou au Département des opérations de maintien de la paix ne prévoyait pas de critères précis et n'a pas été appliqué de façon uniforme. Il arrive aussi que ce principe soit méconnu des États Membres parce qu'il n'a pas été clairement énoncé. Il en résulte un manque de transparence dans la prise de décisions et une confusion quant aux rôles et aux responsabilités des deux départements.

10. Le Secrétaire général a confié aussi bien au Département des affaires politiques qu'au Département des opérations de maintien de la paix des fonctions de gestion et de direction des activités de fond de missions politiques spéciales (voir plus bas, tableaux 3 et 4). Aussi sera-t-il nécessaire, tant que les deux départements restent distincts, de délimiter clairement leurs rôles et leurs responsabilités pour garantir la bonne application de la stratégie du Secrétaire général tout en réduisant au minimum les chevauchements et doubles emplois.

11. Le Secrétaire général avait admis cette nécessité et tenté d'y répondre en établissant le principe du « département chef de file », défini pour la première fois en 1999 (A/53/854/Add.1) et révisé en 2002 (A/57/387). Ce principe voulait qu'on attribue la responsabilité de la gestion des opérations de fond des missions sur le terrain à un seul département sur la base de plusieurs critères pour s'assurer que l'obligation de rendre des comptes serait respectée, en tenant le département chef de file responsable au premier chef de la bonne exécution des mandats des missions, et de l'utilisation efficace et rationnelle des ressources budgétaires allouées à ces dernières; on réduirait au minimum les doubles emplois dans la gestion des missions; et on tirerait le meilleur parti de la coordination et de la coopération en confiant au département chef de file le soin de faire en sorte que l'autre département soit associé aux activités de planification et de décision et que ses vues soient prises en compte.

12. Les critères formulés dans le rapport de 1999 du Secrétaire général (A/53/854/Add.1) reposaient sur les mandats du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix : le premier devait jouer un rôle de premier plan en matière de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de consolidation de la paix; le second devait diriger le maintien de la paix. Or, ces critères n'ont pas toujours été respectés, puisque le Département des opérations de maintien de la paix a dirigé des missions qui ne relevaient pas clairement du maintien de la paix – comme le Bureau des Nations Unies au Timor-Leste (BUNUTIL), le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL), le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le processus concernant le futur statut du Kosovo –, tandis que le Département des affaires politiques a dirigé les premières phases de négociation de certaines missions de maintien de la paix.

13. Plusieurs fonctionnaires des deux départements ont informé le BSCI qu'en plus de ceux définis avec le principe du département chef de file, d'autres critères (dont la capacité d'appui logistique du Département des opérations de maintien de la paix, la présence de composantes militaires et la nature des tâches à accomplir par les composantes restées sur place lorsque les éléments essentiels des mandats d'opérations de maintien de la paix avaient été exécutés) servaient à désigner le

département chef de file. Ainsi, le Département des opérations de maintien de la paix est le chef de file de trois missions sur le terrain – la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), le BUNUTIL et le BINUSIL – parce qu'il s'agit de missions intégrées où sont déployés les supérieurs hiérarchiques des observateurs militaires, des officiers de liaison militaires et des membres de la Police des Nations Unies, et parce qu'il est le seul à posséder la capacité logistique d'appuyer ces éléments. Toutefois, le BSCI n'a trouvé aucune directive indiquant l'effectif militaire et la nature des opérations à prendre en considération pour déterminer lequel, du Département des affaires politiques ou du Département des opérations de maintien de la paix, devait être désigné comme département chef de file. Les fonctionnaires du Département des affaires politiques ont indiqué que les critères définis dans le principe relatif au chef de file étaient imprécis et injustes à l'égard de leur département puisque celui-ci ne disposait d'aucune capacité d'appui logistique. Le BSCI, qui n'est pas en mesure de porter un jugement sur le caractère « injuste » des critères, constate toutefois que l'incapacité du Département des affaires politiques de s'acquitter de son mandat, faute de disposer d'une capacité d'appui, est source de frustration.

14. La Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) est dirigée par le Département des affaires politiques à titre exceptionnel, alors que c'est le Département des opérations de maintien de la paix qui devrait normalement s'occuper d'une telle opération complexe. Les deux départements ont indiqué que, bien qu'il ait été décidé à l'origine d'attribuer le rôle de chef de file au Département des opérations de maintien de la paix, l'attentat contre le bureau des Nations Unies à Bagdad avait conduit à privilégier le caractère politique du mandat par rapport à la complexité de l'opération.

15. Depuis la création du Comité des politiques par le Secrétaire général en 2005, le BSCI a constaté une amélioration notable, en termes de transparence et d'efficacité, des procédures de prise de décisions concernant l'attribution du rôle de département chef de file pour les missions politiques spéciales. Le Comité, qui est chargé au sein du Cabinet du Secrétaire général de statuer sur les orientations stratégiques et de cerner les problèmes nouveaux, est présidé par le Secrétaire général et attribue la responsabilité première de la gestion des missions sur le terrain. Malgré ces améliorations, le BSCI considère que le Secrétaire général devrait définir et diffuser des critères précis pour la désignation du département chef de file dans la gestion des missions.

B. Classification des missions politiques spéciales et responsabilités du Département des affaires politiques

Absence de définition précise des missions politiques spéciales et du rôle du Département des affaires politiques dans les documents budgétaires

16. Il n'existait pas de définition précise des missions politiques spéciales dans les documents d'orientation et de procédure. Les 29 programmes de travail prévus au chapitre 3B apparaissaient comme des missions politiques spéciales dans les documents budgétaires officiels, bien que le Département des affaires politiques ne considère comme missions politiques spéciales que 14 entités déployées sur le terrain. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires avait demandé de procéder à un classement logique des programmes de travail dans les

projets de budget. Le BSCI a divisé les missions politiques spéciales en cinq groupes compte tenu du niveau des responsabilités devant être exercées par le Département des affaires politiques.

17. Le Département des affaires politiques est responsable en dernier ressort de la bonne exécution des mandats des missions pour lesquelles il a été désigné « département chef de file ». Il est également chargé de définir le montant des ressources budgétaires nécessaires, ainsi que le nombre et la catégorie des postes, et de veiller à l'utilisation efficace et rationnelle des crédits alloués à ces missions. Les programmes de travail prévus au chapitre 3B du projet de budget pour toutes les entités, sauf sept, relèvent de son mandat de base, qui met en relief le rôle qui lui revient dans la prévention, la maîtrise et le règlement des conflits, ainsi que la consolidation de la paix après les conflits. Toutefois, le rôle et les responsabilités du Département dans ces programmes de travail variaient d'une mission politique spéciale à l'autre.

18. La responsabilité première de l'administration efficace et rationnelle des six entités classées dans le groupe 1 incombe au Département des affaires politiques, comme l'indique le tableau 1. Ces entités sont des comités des sanctions et des groupes d'experts créés par le Conseil de sécurité, dont elles relèvent directement. Elles n'attendent pas d'ordre du Secrétariat de l'ONU, et la Division des affaires du Conseil de sécurité du Département des affaires politiques leur fournit des avis et une assistance pour les questions d'ordre politique et technique. Leurs budgets allaient de 0,7 million à 3,4 millions de dollars pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006.

Tableau 1
Groupe 1 : comités des sanctions et groupes d'experts

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (Dollars É-U)</i>
Équipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions (résolution 1526 (2004) du Conseil de sécurité concernant Al-Qaida et les Taliban)	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	3 453 300
Groupe de contrôle sur la Somalie	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	1 626 600
Groupe d'experts sur le Libéria	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	1 469 600
Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	1 477 900 ^b
Groupe d'experts sur le Soudan	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	1 725 700
Groupe d'experts sur la Côte d'Ivoire	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	700 700 ^c
	Total		10 453 800

^a Les montants des prévisions budgétaires sont repris du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/7/Add.37).

^b Pour 10 mois en 2006.

^c Pour 8 mois en 2006.

19. Les six entités du groupe 2 (voir tableau 2) sont des activités de bons offices, d'enquête et de rétablissement de la paix lancées par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Le Département des affaires politiques en assure la direction et leur fournit un appui administratif en tant que département chef de file. Il est également chargé de définir les ressources nécessaires et de gérer de façon efficace et rationnelle les budgets de ces entités, dont les montants allaient de 0,2 million à 1,4 million de dollars pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006.

Tableau 2
Groupe 2 : envoyés et conseillers spéciaux du Secrétaire général

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (dollars É.-U.)</i>
Envoyé spécial du Secrétaire général pour le Myanmar	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	210 400
Conseiller spécial du Secrétaire général pour l'Afrique	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	209 700
Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	406 300
Conseiller spécial pour la prévention du génocide	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	888 700
Envoyé personnel pour le Sahara occidental	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	357 300
Envoyé spécial pour l'application de la résolution 1559 (2004) du Conseil de sécurité	Département des affaires politiques	Département des affaires politiques	1 467 700
		Total	3 540 100

^a Les montants des prévisions budgétaires sont repris du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/7/Add.37).

20. Les 10 entités du groupe 3 (voir tableau 3) sont des missions déployées dans différents pays pour y accomplir leurs mandats concernant la consolidation de la paix et d'autres domaines politiques. Leurs budgets allaient de 1,6 million à 12,2 millions de dollars pour l'année 2006, et elles comprenaient entre 14 et 169 postes. Alors que la MANUI, avec un budget de 173 millions de dollars et 843 postes pendant cette période, a une structure administrative aussi complète que celle d'une mission de maintien de la paix, ce n'est pas le cas des autres missions du groupe 3, dont la taille et le budget n'autorisent pas les économies d'échelle propices au déploiement de telles structures.

Tableau 3
Groupe 3 : missions hors siège dirigées par le Département des affaires politiques

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (dollars É.-U.)</i>
Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS)	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	3 226 200
Représentant spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	2 151 200
Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI)	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	173 376 200
Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix au Tadjikistan	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	2 170 600
Bureau du Représentant personnel du Secrétaire général pour le Liban	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	1 698 600
Appui des Nations Unies à la Commission mixte Cameroun-Nigéria	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	7 339 000
Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine (BONUCA)	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	6 467 400
Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	7 129 200
Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	4 150 400
Commission d'enquête internationale indépendante sur l'assassinat de l'ancien Premier Ministre du Liban, M. Rafiq Hariri	Département des affaires politiques	Département des opérations de maintien de la paix	12 298 400 ^b
	Total		220 007 200

^a Les montants des prévisions budgétaires sont repris du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/7/Add.37).

^b Pour 5,5 mois en 2006.

21. Le Département des affaires politiques, en tant que département chef de file assurant la direction politique et technique des missions du groupe 3, est chargé de définir le montant des ressources nécessaires pour les postes et les autres objets de dépense des nouvelles missions. Pour les missions existantes, il exerce ces fonctions avec les chefs de mission et a réparti ses responsabilités entre ses quatre divisions régionales. Dès lors qu'il a déterminé les besoins en personnel, c'est le Département des opérations de maintien de la paix qui fournit l'appui logistique et administratif aux entités visées pour le recrutement et d'autres activités. En ce qui concerne

l'utilisation des ressources autres que les postes, les missions sur le terrain engagent des dépenses et concluent des marchés au niveau local, à hauteur du montant maximum autorisé par le Contrôleur. L'intervention du Département de opérations de maintien de la paix est nécessaire pour les transactions d'un montant supérieur. Pour les trois missions sur le terrain qui ne bénéficient pas d'une délégation de pouvoir, c'est le bureau de pays du PNUD qui gère les transactions au nom de l'entité concernée.

22. Avant janvier 2005, le Département des affaires politiques fournissait un appui logistique et administratif à certaines missions sur le terrain et exerçait à ce titre des fonctions qui avaient déjà été confiées au Bureau de l'appui aux missions du Département des opérations de maintien de la paix. Il avait accepté et intégralement appliqué une précédente recommandation du BSCI tendant à transférer au Département des opérations de maintien de la paix la responsabilité de l'appui logistique et administratif à toutes les missions existantes et futures à compter de janvier 2005 (AH/2003/30/1). Cependant, le Bureau a constaté au cours du présent audit que des discussions préliminaires avaient certes eu lieu, mais qu'aucun mandat ou accord opérationnel n'avait été élaboré sur les questions de responsabilisation et de suivi.

23. Les quatre entités du groupe 4 sont des missions sur le terrain qui mènent des opérations complexes dans le cadre de mandats pluridisciplinaires intégrés, comprenant plusieurs composantes (militaire, police et autres), ainsi que des activités politiques prescrites par le Conseil de sécurité. Leurs budgets allaient de 8,7 millions à 23,2 millions de dollars pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2006. Le Département des opérations de maintien de la paix est le département chef de file de ces entités, dont il assure la direction politique et technique. Son Bureau des opérations est responsable au premier chef des orientations politiques et de la gestion, tandis que le Bureau de l'appui aux missions exerce des fonctions d'appui logistique et administratif. C'est au Département des opérations de maintien de la paix que revient la responsabilité de déterminer le montant des ressources nécessaires pour les postes et les autres objets de dépense de nouvelles missions. Pour les missions existantes, il exerce ce rôle avec les chefs de mission.

Tableau 4

Groupe 4 : missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (dollars É.-U.)</i>
Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le futur statut du Kosovo	Département des opérations de maintien de la paix	Département des opérations de maintien de la paix	8 782 300
Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	Département des opérations de maintien de la paix	Département des opérations de maintien de la paix	13 616 900 ^b
Bureau des Nations Unies au Timor-Leste	Département des opérations de maintien de la paix	Département des opérations de maintien de la paix	13 584 800 ^c

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (dollars É.-U.)</i>
Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone	Département des opérations de maintien de la paix	Département des opérations de maintien de la paix	23 298 600
Total			59 282 600

^a Les montants des prévisions budgétaires sont repris du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/7/Add.37).

^b Pour les trois premiers mois de 2006, un montant de 59 835 200 dollars a été inscrit au budget pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 2006 (A/60/7/Add.39).

^c Pour 4,75 mois en 2006.

24. Le Département des affaires politiques n'a pas de rapport hiérarchique avec les trois entités du groupe 5, qui sont des activités créées par le Conseil de sécurité pour fournir des services et un appui à ses organes subsidiaires. Le Département des affaires de désarmement est responsable de l'administration des crédits ouverts au titre de l'appui au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004). Le Département de la gestion administre les crédits ouverts au titre du Bureau du Représentant du Secrétaire général auprès du Conseil international consultatif et de contrôle. La Direction du Comité contre le terrorisme est une entité autonome dotée de sa propre capacité administrative.

Tableau 5

Groupe 5 : entités dirigées par d'autres départements que le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix

	<i>Département chef de file</i>	<i>Appui administratif</i>	<i>Budget 2006^a (dollars É.-U.)</i>
Direction du Comité contre le terrorisme	Direction du Comité contre le terrorisme	Direction du Comité contre le terrorisme	7 579 700
Appui au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1540 (2004)	Département des affaires de désarmement	Département des affaires de désarmement	2 181 700
Bureau du Représentant du Secrétaire général auprès du Conseil international consultatif et de contrôle	Département de la gestion	Département de la gestion	306 500
Total			10 067 900

^a Les montants des prévisions budgétaires sont repris du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/60/7/Add.37).

25. Comme on l'a vu plus haut, d'autres départements que le Département des affaires politiques servaient de chef de file pour sept missions (des groupes 4 et 5). Cependant, le projet de budget du Département des affaires politiques (A/60/6, chap. 3) indiquait que celui-ci était responsable de l'ensemble des 29 missions visées au chapitre 3 B. Cette disposition du budget n'offre pas une image exacte des responsabilités réelles des départements intéressés et pourrait donner à croire que le Département des affaires politiques ne s'acquitte pas intégralement de ses

responsabilités tandis que d'autres départements mènent des activités qui font double emploi avec ces fonctions ou les recourent partiellement.

III. Contrôle des ressources budgétaires des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques

26. L'audit a permis de conclure que, faute de contrôle adéquat des ressources budgétaires des missions politiques spéciales, le Département des affaires politiques avait du mal à gérer ses missions en vue d'assurer l'utilisation rationnelle des ressources affectées aux postes et à d'autres objets de dépense. *À cet égard, le Département des affaires politiques a fait observer qu'il ne disposait pas de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter des responsabilités qui lui avaient été confiées. C'était là aussi l'une des principales conclusions de l'évaluation approfondie (E/AC.51/2006/4) du Département que le BSCI avait entreprise récemment à la demande du Comité du programme et de la coordination.*

27. Le BSCI a axé son audit sur les contrôles internes effectués par le Département des affaires politiques lors de l'évaluation et du contrôle des budgets des missions politiques spéciales en ce qui concerne les 10 missions hors siège relevant du groupe 3, pour lesquelles tous les 165 postes supplémentaires avaient été demandés.

28. Les contrôles budgétaires étaient satisfaisants à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI). Cinq responsables de secteur du Département des affaires politiques avaient été affectés à la MANUI pour lui apporter une assistance dans l'exécution des tâches extraordinairement difficiles qui lui ont été confiées et où la participation de hauts responsables du Département et du Cabinet du Secrétaire général était manifeste. Toutefois, le Département n'avait pas assuré un contrôle adéquat des neuf autres missions hors siège faute de définition claire de ses responsabilités et de celles du Département des opérations de maintien de la paix, de sorte que certains de ses fonctionnaires n'avaient pas bien compris à qui incombait le contrôle des budgets des missions, les activités de soutien logistique et d'appui administratif ayant été transférées récemment du Département des affaires politiques au Département des opérations de maintien de la paix pour toutes les missions hors siège (groupe 3) en 2005.

29. Les procédures de contrôle budgétaire du Département des affaires politiques n'étaient consignées dans aucun document. De ce fait, il était impossible d'établir qu'un examen approfondi avait effectivement eu lieu. À l'heure actuelle, les contrôles budgétaires étaient effectués par le Département à trois niveaux : a) par les responsables de secteur des divisions régionales qui fournissaient des directives de caractère politique et technique à leurs missions hors siège respectives; b) par les directeurs des divisions régionales; et c) par le Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Dans un premier temps, les responsables de secteur examinaient les budgets présentés par les missions politiques spéciales. Le BSCI a constaté qu'ils participaient aussi à l'établissement des budgets des missions hors siège pour assurer leur conformité avec le cadre de budgétisation axée sur les résultats et que le Département avait organisé une série de stages de formation à leur intention. Toutefois, on ne disposait pas de suffisamment de pièces justificatives attestant qu'ils avaient examiné les budgets et communiqué leurs observations à ce sujet au niveau suivant du processus de contrôle, à savoir les directeurs des divisions régionales. De même, il existait peu d'éléments indiquant que les

directeurs des divisions régionales fournissaient des conseils et des informations en retour aux responsables de secteur.

30. La troisième phase du processus de contrôle est du ressort du Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, qui est responsable de l'examen final des budgets au niveau du Département, lequel est censé fournir une analyse d'ensemble des budgets individuels et des budgets consolidés des missions hors siège. Là encore, aucun document ne faisait état de ces examens budgétaires. Les fonctionnaires ayant entrepris ces examens étaient en fait des spécialistes des questions politiques auxquels ce travail avait été confié, parce que le Département ne disposait pas d'un fonctionnaire du budget expressément affecté à cette tâche. En outre, le BSCI n'a pas vraiment pu constater un transfert complet des responsabilités au cours des récents mouvements du personnel chargé des examens budgétaires. Le Service administratif du Département compte deux administrateurs et huit agents des services généraux qui apportent leur concours à l'exécution du programme de base du Département. Il fournit en outre un appui logistique et administratif aux entités relevant du groupe 1 et du groupe 2. D'après le Département, faute de ressources du compte d'appui, dont disposent les opérations de maintien de la paix, il est difficile d'affecter des fonds supplémentaires aux activités de contrôle budgétaire au niveau du Département.

31. En raison des lacunes observées dans les contrôles budgétaires, surtout au niveau du Département, l'utilisation des ressources budgétaires n'était pas suffisamment justifiée. Aucun critère de référence viable, par exemple une analyse de la charge de travail, n'a été présenté pour justifier les demandes de postes supplémentaires. Il fallait aussi améliorer les justifications à l'appui des voyages en mission dans les projets de budget; les demandes à ce titre se contentaient d'indiquer que du personnel devait se rendre trois ou quatre fois par an des missions hors Siège à New York. Les frais de consultants n'étaient pas eux non plus assortis de justifications détaillées.

32. Les informations et justifications étaient insuffisantes dans d'autres domaines également, tels que le cadre logique de budgétisation axée sur les résultats; les mesures des résultats et la gestion des effectifs et des vacances de poste. De même, pour certaines missions, il n'était pas fourni d'informations détaillées sur l'inventaire et le matériel acheté au cours d'exercices précédents.

Absence de rapports d'exécution annuels et d'analyse des écarts pour les budgets des missions politiques spéciales

33. L'analyse des écarts est un instrument de contrôle budgétaire pouvant aider à identifier les secteurs nécessitant une redistribution des ressources ainsi que les possibilités de réaliser des économies. Pour les entités financées au titre du chapitre 3B du projet de budget-programme [A/60/6 (chap. 3)], cette analyse est effectuée tous les deux ans sous la forme de rapports d'exécution, pratique qui était conforme aux dispositions énoncées dans le Règlement financier et les règles de gestion financière pour les ressources budgétaires ordinaires. Toutefois, le BSCI estime qu'il faudrait procéder à une analyse des écarts pour les missions hors siège relevant du groupe 3 dans le cadre des rapports d'exécution présentés tous les ans. Vu la taille de leurs budgets et de leur présence sur le terrain, ces missions doivent faire l'objet de contrôles plus rigoureux que les entités appartenant aux groupes 1 et 2. En outre, la présentation annuelle de rapports d'exécution faciliterait le contrôle rapide

par les États Membres des budgets présentés au titre du chapitre 3B, qui sont demandés tous les ans compte tenu du caractère relativement temporaire de ces missions.

Les fonds extrabudgétaires ne sont pas indiqués séparément dans les projets de budget

34. Les fonds extrabudgétaires correspondant à des fonds d'affectation spéciale d'un montant de 800 000 dollars étaient indiqués sous la forme d'un montant global, sans être ventilés entre les diverses entités inscrites au chapitre 3B du projet de budget du Département des affaires politiques pour 2006-2007 [A/60/6 (chap. 3)]. Les rapports sur l'exécution des budgets des missions politiques spéciales n'indiquaient donc pas l'utilisation qui était faite des fonds d'origine extrabudgétaire. De ce fait, les États Membres n'avaient pas en main toutes les données leur permettant d'évaluer l'exécution desdits budgets. Afin d'améliorer ces évaluations et d'assurer une plus grande transparence, les fonds extrabudgétaires mis à la disposition d'une mission politique spéciale devraient être inscrits dans le projet de budget de ladite mission et dans les rapports d'exécution correspondants.

IV. Gestion et conduite des missions politiques spéciales par le Département des affaires politiques dans les domaines techniques

35. Le BSCI a évalué l'aptitude du Département des affaires politiques à gérer les activités techniques et politiques des missions politiques spéciales en fonction de quatre éléments : fourniture en temps voulu par le Département au Siège d'un appui suffisant; recrutement rapide de personnel qualifié; promulgation de directives de caractère politique et technique à l'intention des missions et dotation des responsables de secteur du Département d'outils de gestion. Le BSCI a constaté que la capacité du Département était satisfaisante et allait s'améliorer pour ce qui est des deux premiers éléments. Les missions politiques spéciales n'ont pas exprimé de préoccupation majeure en ce qui concerne l'adéquation et la rapidité de l'appui que leur fournissait le Département lorsqu'elles ont répondu à l'enquête menée par le BSCI³ et au cours des entretiens tenus avec les chefs de missions interrogés. Même s'il laissait encore à désirer, le recrutement s'était amélioré, les taux de vacances de poste dans les missions politiques spéciales étant tombés de 43 % en juin 2005 à 35 % en mai 2006. En revanche, le BSCI a estimé que les deux derniers éléments (promulgation de directives et fourniture d'outils de gestion) étaient insatisfaisants et appelaient d'importantes améliorations, qui sont examinées ci-après.

Nécessité de renforcer la promulgation de directives de caractère politique et technique

36. Certains directeurs de missions politiques spéciales ont déploré que le Département des affaires politiques se montre peu réceptif à leur demande de directives de caractère politique et technique, qu'ils jugent importantes pour l'exécution de leurs mandats. Selon eux, ces directives étaient essentielles pour

³ Trois missions ont été interrogées dans le cadre du présent audit et six dans le contexte de l'évaluation du BSCI (voir E/AC.51/2006/4).

aborder les problèmes politiques et socioéconomiques rencontrés lors des phases de rétablissement et de consolidation de la paix à l'issue de conflits dans les pays et régions où sont situées les missions. À cet égard, le Département n'adoptait pas une démarche systématique pour définir et satisfaire ce type de besoins. Il ne conservait pas la trace du nombre de directives que les missions demandaient ou que lui-même fournissait.

37. Par ailleurs, la capacité du Département en matière d'élaboration de directives était généralement faible dans le domaine de la consolidation de la paix, fonction qui relève de son mandat. Le Groupe des politiques et de la planification avait été créé pour élaborer des directives et coordonner les activités en vue de rendre le Département mieux à même de formuler des directives dans les domaines de l'alerte rapide, de l'action préventive, du rétablissement et de la consolidation de la paix après les conflits, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies. En outre, le fait que l'on ait créé le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et la Direction du Comité contre le terrorisme révèle que le Département n'était peut-être pas en mesure d'élaborer des grands principes directeurs dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de la consolidation de la paix. Le BSCI a été informé que le Groupe des politiques et de la planification, qui a souffert pendant longtemps d'une pénurie de ressources, avait été récemment renforcé par l'Assemblée générale et a entrepris de définir des lignes directrices en matière de consolidation de la paix et de médiation notamment.

Nécessité d'établir des procédures opérationnelles permanentes

38. Le Département des affaires politiques doit établir un ensemble de procédures opérationnelles permanentes ou de directives générales, qui dote les responsables de secteur de meilleurs outils de gestion afin de les rendre mieux à même de fournir des directives de caractère politique et technique aux missions politiques spéciales. Les procédures opérationnelles permanentes devraient contenir une description des règles et procédures, des enseignements tirés et des pratiques optimales, et être mises à jour périodiquement. En outre, elles devraient prévoir un mécanisme de communication entre le Département et les missions afin d'éviter tout chevauchement inutile des activités. C'est ainsi que les rapports d'évaluation sur le Togo ont été établis simultanément par la division régionale du Département et une mission politique spéciale.

39. De telles procédures permettraient de veiller à ce que toutes les missions reçoivent un appui de qualité du Département. Il ressortait des réponses à l'enquête et des entretiens menés par le BSCI que les directives de caractère politique et technique que le Département donnait aux missions étaient de qualité inégale. Il fallait aussi adopter des procédures opérationnelles permanentes parce que certains responsables de secteur n'avaient pas l'expérience du terrain : en effet, 9 d'entre eux sur 18 se rendaient rarement sur le terrain en raison de contraintes budgétaires et faute de compte d'appui (voir E/AC.51/2006/4).

Nécessité d'élaborer des indicateurs de résultats

40. À l'heure actuelle, le Département mesure l'efficacité avec laquelle il fournit des directives de caractère politique et technique aux missions politiques spéciales en se fondant sur le nombre de plaintes reçues de celles-ci. D'après le Département, aucune plainte n'a été enregistrée pendant l'exercice biennal 2004-2005. Toutefois,

le nombre de plaintes n'est pas un indicateur suffisant pour évaluer l'efficacité de la gestion du Département. De l'avis du BSCI, le Département devrait utiliser comme indicateurs de résultats les taux de vacance de postes dans les missions politiques spéciales et le nombre de directives promulguées – qu'elles aient été élaborées au sein même du Département ou en liaison avec des experts d'autres entités du système des Nations Unies ou extérieures au système – par rapport au nombre de directives demandées par les missions politiques spéciales ou recensées par le Département. En outre, les indicateurs de résultats doivent être clairement reliés au système d'évaluation et de notation des responsables de secteur et des directeurs du Département chargés de la gestion des missions, étant donné que le système d'évaluation et de notation des responsables de secteur ne contenait généralement pas de critère d'évaluation précis.

Nécessité de mettre au point des stratégies de retrait pour les missions politiques spéciales

41. Une gestion saine exige que chaque étape d'une nouvelle opération de caractère temporaire ou de durée limitée soit soigneusement préparée à l'avance et assortie d'un plan d'action à l'intention de la direction. On estime qu'une stratégie de retrait fait partie intégrante de ce plan. De telles stratégies n'ont été élaborées que pour 4 des 22 entités figurant aux tableaux 1, 2 et 3 ci-dessus, mais elles ne figuraient pas dans les documents officiels destinés aux organes directeurs, tels que les projets de budget-programme présentés à l'Assemblée générale ou les rapports périodiques soumis au Conseil de sécurité. Qui plus est, ces stratégies avaient un caractère très général et ne prévoyaient pas de calendrier. Les critères définis dans les stratégies de retrait étaient analogues aux objectifs et aux réalisations escomptées du cadre de budgétisation axée sur les résultats des missions politiques spéciales, mais ceux-ci correspondent uniquement à un exercice budgétaire donné et ne sont pas suffisants pour une stratégie de retrait. Parmi les missions achevées, la Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala avait élaboré une stratégie de transition détaillée au cours des deux dernières années de son mandat. De l'avis du BSCI, les missions en cours peuvent s'inspirer de cette expérience comme modèle de pratique optimale.

V. Doubles emplois et chevauchements des activités entre le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix

Divisions régionales du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix

42. L'audit du BSCI a confirmé qu'il existait certains doubles emplois et chevauchements des activités liées aux affaires politiques que menaient les divisions régionales du Département des opérations de maintien de la paix et du Département des affaires politiques, même si ce dernier a estimé qu'ils étaient « institutionnalisés » dans le rapport d'auto-évaluation qu'il a adressé à la Vice-Secrétaire générale en 2002. De ce fait, les ressources des divisions régionales des deux départements risquent de servir à l'accomplissement de tâches identiques ou d'être excessives par rapport au taux d'exécution actuel. Toutefois, l'ampleur de ces doubles emplois et chevauchements n'a pu être quantifiée au cours du présent audit,

faute d'indicateurs de résultats et de produits mesurables au niveau des divisions régionales. Afin de réduire au maximum les doubles emplois et chevauchements d'activité, le Cabinet du Secrétaire général doit examiner et actualiser les mandats des deux départements, améliorer la formule du « département chef de file » et suivre la mise en œuvre d'une stratégie de coordination et de coopération renforcée. Le Cabinet du Secrétaire général souscrivait dans l'ensemble à ces propositions. Toutefois, en tant qu'utilisateur final des services fournis par les divisions régionales des deux départements, il a souligné que les points de vue différents des deux départements lui étaient fort utiles lors de la prise de décisions.

43. Les mandats et attributions des deux départements comportent un risque intrinsèque de double emploi et de chevauchement des activités liées aux affaires politiques dans leurs divisions régionales. Les deux départements ont été désignés chefs de file pour les opérations de caractère politique et technique des missions hors siège. Conformément à leur mandat, ils s'acquittent tous deux de tâches qui se chevauchent telles que les préparatifs en vue de la mise en place des nouvelles missions hors siège et la fourniture de directives de caractère politique et technique à ces missions.

44. Les deux départements disposent des capacités nécessaires pour planifier et fournir des directives politiques et techniques aux missions hors siège dans leurs divisions régionales. Le Département des affaires politiques compte quatre divisions régionales (Afrique I, Afrique II, Amériques et Europe et Asie et Pacifique) et le Département des opérations de maintien de la paix en compte trois (Afrique, Asie et Moyen-Orient; Europe; et Amérique latine) dans son bureau des opérations. Les fonctionnaires des divisions régionales des deux départements sont les spécialistes des questions politiques, dont les descriptions d'emploi et les qualifications professionnelles sont pratiquement identiques et qui accomplissent des tâches analogues. Le personnel des deux départements exerce des fonctions politiques liées au maintien de la paix et de la sécurité internationales, assure la direction des missions hors siège et traite avec les États Membres. Il participe à la détermination des ressources budgétaires nécessaires et à l'établissement des projets de budget des missions hors siège et rédige les rapports sur les activités de ces missions destinées au Conseil de sécurité. *À cet égard, les deux départements ont fait observer que les doubles emplois ou chevauchements des activités menées par leurs spécialistes des questions politiques étaient limités. Si les descriptions d'emploi de ces fonctionnaires sont analogues dans les deux départements, ceux-ci accomplissent des tâches différentes. Par ailleurs, les responsabilités du Département des opérations de maintien de la paix sont limitées à des opérations précises et aux pays où ces opérations sont menées. Le Département n'est pas habilité à analyser les problèmes régionaux pouvant influencer sur la paix et la sécurité ni à fournir au Secrétaire général des conseils à ce sujet. C'est là le mandat de base du Département des affaires politiques. Pour que les deux départements fonctionnent harmonieusement et s'acquittent de leur mandat de base respectif, un certain chevauchement des responsabilités est inévitable et souhaitable.* Si le BSCI admet que les fonctions des spécialistes des questions politiques des deux départements sont distinctes, il maintient qu'il existe un certain risque intrinsèque de double emploi, comme il l'a expliqué plus haut.

45. En outre, le BSCI a constaté que la tendance dans plusieurs missions hors siège et missions politiques spéciales « intégrées » à inclure une composante militaire et une composante de police ainsi que des services d'appui logistique

complexes constituait un autre facteur aggravant le risque de doubles emplois et de chevauchements. Le Département des opérations de maintien de la paix est habituellement désigné chef de file des missions de ce type. Plus ces missions sont nombreuses et plus elles sont longues, plus le risque de doubles emplois et de chevauchements est grand, étant donné que le Département dessert aussi les régions et pays où se trouvent ces missions dans le cadre de son mandat de base.

46. Le Secrétaire général a admis l'existence de ces risques tout en faisant observer que l'adoption de la formule de ce département chef de file permettait de réduire au maximum les chevauchements et doubles emplois (voir A/53/854/Add.1), observation que la plupart des hauts responsables des deux départements ont réitérée au cours de l'audit du BSCI. D'après le Secrétaire général, cette formule avait été adoptée pour confier la responsabilité de chef de file à un seul département sur la base de critères conformes aux mandats respectifs des deux départements.

47. De l'avis du BSCI, les doubles emplois et chevauchements ne sont pas véritablement réduits au maximum et apparaissent clairement lorsque la responsabilité de chef de file est transférée du Département des affaires politiques au Département des affaires de maintien de la paix comme suite à une décision du Conseil de sécurité de transformer une mission politique spéciale en mission de maintien de la paix ou de modifier le mandat d'une mission politique spéciale pour y inclure une composante militaire ou d'autres composantes complexes, comme dans le cas de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). En pareil cas, il arrive que les responsables de secteur du Département des affaires politiques soient temporairement affectés au Département des opérations de maintien de la paix pour éviter que la mémoire institutionnelle d'une mission ne se perde. *Le Département des opérations de maintien de la paix a fait observer que l'affectation temporaire dans ses services de fonctionnaires du Département des affaires politiques, lorsqu'une mission politique spéciale devient une opération dont il est le principal responsable n'entraîne pas de doubles emplois mais facilite simplement une transition sans heurts. Une telle mesure est également nécessaire car les fonctionnaires transférés doivent remettre les dossiers au Département des opérations de maintien de la paix et lui communiquer les informations de base dont il aura absolument besoin pour comprendre le contexte politique dans lequel la nouvelle mission de maintien de la paix devra opérer. Dans ces cas-là, le Département des opérations de maintien de la paix gèrera une opération entièrement différente des négociations de paix dont le Département des affaires politiques s'était chargé, comme ce fut le cas des missions politiques spéciales au Libéria et en Côte d'Ivoire.* Toutefois, de l'avis du BSCI, cette pratique entraîne certains doubles emplois à moins que l'affectation temporaire n'ait pour objet de faire face à un fort accroissement de la charge de travail.

48. On observe également des doubles emplois et des chevauchements lorsqu'une mission de maintien de la paix est créée et un envoyé spécial du Secrétaire général est désigné pour une mission politique spéciale dans le même pays, et que l'un est placé sous la conduite du Département des opérations de maintien de la paix et, l'autre, sous celle du Département des affaires politiques. Ainsi, à Chypre, le Département des opérations de maintien de la paix est le principal responsable de la Mission de maintien de la paix, tandis que le Conseiller spécial du Secrétaire général pour Chypre relève du Département des affaires politiques. De même, au Sahara occidental, le Département des opérations de maintien de la paix est le chef de file de la mission de maintien de la paix et le Département des affaires politiques

est responsable au premier chef de l'Envoyé personnel du Secrétaire général dans ce territoire. En conséquence, il existe dans les deux départements des responsables de secteur chargés du même pays qui doivent échanger des informations et coordonner d'autres activités afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation dans le pays. Les deux départements ont expliqué que la décision de mettre en place dans le même pays deux entités des Nations Unies distinctes répondait à des impératifs politiques. De l'avis du BSCI, la chaîne de commandement et la responsabilité de chef de file pour les missions dans un même pays devraient dans la mesure du possible être confiées à un seul département.

49. Dans un autre cas, le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour le processus concernant le futur statut du Kosovo a été créé en 2006 alors qu'il existait déjà une mission de maintien de la paix distincte (la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo). Bien que ces deux entités soient placées sous la conduite du Département des opérations de maintien de la paix, il existe un risque de double emploi et de chevauchement sur le terrain dans leurs programmes de travail et dans l'allocation des ressources budgétaires.

50. De l'avis du BSCI, les doubles emplois et chevauchements existent parce que la formule de « département chef de file » destinée à les réduire le plus possible manque de transparence et de critères précis pour définir le rôle et les responsabilités de chaque département.

51. De plus, les deux départements ont examiné et évoqué longuement le problème du manque de coopération et de coordination dans des documents tels que le rapport d'auto-évaluation présenté par le Département des affaires politiques en 2002, dans le procès-verbal du séminaire tenu par ce département sur la question et dans le rapport du groupe de travail sur la réforme du Département des opérations de maintien de la paix. Des doubles emplois et des chevauchements d'activités entre les divisions régionales des deux départements peuvent se produire sans être décelés, faute d'indicateurs de résultats et de produits quantifiables.

Adoption d'une stratégie de coopération et de coordination efficace

52. Les deux principales stratégies de coopération et de coordination préconisées par le Secrétaire général (installation dans des locaux communs des divisions régionales des deux départements (voir A/55/977) et constitution d'équipes spéciales interdépartementales conformément aux directives relatives à l'application du principe de « département chef de file ») n'ont pas été convenablement mises en œuvre. Les divisions régionales n'ont pas été installées dans des locaux communs et des équipes spéciales interdépartementales n'ont pas été systématiquement constituées.

53. Les équipes spéciales interdépartementales devant être créées en application de la stratégie de coopération et de coordination prévue dans le cadre de la formule de « département chef de file » ont rarement été constituées et, lorsqu'elles l'ont été, elles n'étaient pas dotées d'un mandat énonçant clairement les responsabilités de leurs membres. La tenue au coup par coup de consultations officieuses, dont le succès est largement fonction de relations personnelles, a été la solution que l'on a privilégiée pour assurer la coordination.

54. Dans l'audit de gestion approfondi du Département des opérations de maintien de la paix qu'il a récemment mené, le BSCI a recommandé au Département de

revoir la composition et le mandat de l'Équipe spéciale interdépartementale et des groupes de travail sur le déploiement des missions et de définir clairement les responsabilités, notamment le pouvoir de décision au niveau opérationnel (AP2005/600/15/05). Les deux départements doivent veiller à ce que les équipes spéciales interdépartementales soient constituées lors de la planification, de la gestion et de la conduite des missions hors siège et à ce que les mandats correspondants soient définis et énoncent clairement les responsabilités de leurs membres. *Le Département des affaires politiques a fait observer qu'au lieu de consacrer des ressources humaines limitées à l'élaboration de protocoles régissant ces relations, il compte que ses spécialistes des affaires politiques collaborent étroitement avec les responsables de secteur du Département des opérations de maintien de la paix et qu'il attend de ce dernier qu'il fasse de même.* Le BSCI estime qu'attendre des fonctionnaires qu'ils œuvrent de concert en l'absence de directives ou protocoles à cet effet peut et a donné lieu à des formules d'organisation du travail improvisées et peu cohérentes, qui nuisent à l'efficacité de l'Organisation.

55. À cet égard, une équipe spéciale interdépartementale pour la MANUI avait été constituée et fonctionnait efficacement, avec la participation active et sous la supervision du Cabinet du Secrétaire général, qui partageait le point de vue du BSCI et qui a affirmé que sa participation contribuait à renforcer l'efficacité de ces équipes spéciales, comme en témoignaient les activités de planification récemment entreprises pour le Darfour.

56. Le BSCI estime que le problème d'une coopération et d'une coordination efficaces reste encore à régler. Les doubles emplois et chevauchements évoqués plus haut donnent à penser qu'il faudrait peut-être examiner des formules de restructuration des deux départements, étudier la possibilité de les fusionner complètement ou d'en modifier la structure actuelle, par exemple, en conjuguant les fonctions de planification et d'orientation politique et technique et en dissociant les activités d'appui logistique et administratif. En fait, le Département des affaires politiques avait proposé, dans le rapport d'auto-évaluation qu'il avait adressé à la Vice-Secrétaire général en 2002, d'envisager une fusion complète des deux départements pour éliminer les doubles emplois et chevauchements institutionnalisés. Le Cabinet du Secrétaire général a informé le BSCI que le Secrétaire général n'envisageait pas d'entreprendre une évaluation de la possibilité d'une fusion complète ou d'autres formes de restructuration des deux départements.

Risque de doubles emplois et de chevauchements entre le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix

57. Dans sa résolution 60/180, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de créer le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, composé d'experts dans ce domaine et chargé d'aider et d'appuyer la Commission de consolidation de la paix. Or, conformément à son mandat, le Département des affaires politiques est chargé de coordonner les initiatives de consolidation de la paix à l'échelle du système des Nations Unies. La structure proposée pour le Bureau d'appui faisait apparaître un risque de double emploi et de chevauchement avec le Département des affaires politiques, les relations de travail entre ce dernier et le Bureau d'appui n'ayant pas été précisées.

VI. Recommandations

58. Le BSCI a émis une série de recommandations visant à améliorer la gestion des missions politiques spéciales. Le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix ont, dans l'ensemble, accepté ces recommandations.

Recommandation 1

59. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait proposer au Secrétaire général un mandat révisé indiquant clairement les responsabilités qui lui incombent dans la direction des activités de fond des missions politiques spéciales, en plus de celle des opérations de maintien de la paix (AP2006/560/01/01)⁴.

60. *Le Département des opérations de maintien de la paix a accepté la recommandation et indiqué qu'il collaborerait étroitement avec le Cabinet du Secrétaire général et d'autres départements pour apporter les modifications nécessaires aux circulaires du Secrétaire général.*

Recommandation 2

61. Le Département des affaires politiques devrait proposer au Secrétaire général de réviser ses attributions en tant que centre de coordination de l'ONU pour la consolidation de la paix après les conflits afin de rendre compte de la récente création de la Commission de consolidation de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, et de préciser les responsabilités qui lui incombent dans la gestion et la direction des missions politiques spéciales (AP2006/560/01/02).

62. *Le Département des affaires politiques a accepté cette recommandation et indiqué qu'il était en pourparlers avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix pour définir l'ampleur de leur interaction.*

Recommandation 3

63. Le Secrétaire général devrait mettre au point et diffuser des critères précis pour l'attribution du rôle de chef de file dans la gestion des missions sur le terrain afin d'assurer la transparence, de sorte que toutes les parties intéressées aient une idée claire de leurs fonctions et responsabilités opérationnelles (AP2006/560/01/03).

64. *Le Cabinet du Secrétaire général n'a pas fait d'observation. Cependant, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix ont approuvé la recommandation, en indiquant qu'ils étaient disposés à collaborer étroitement avec le Cabinet du Secrétaire général et à fournir l'aide nécessaire pour y donner suite.*

Recommandation 4

65. Le Secrétaire général devrait modifier les attributions officielles du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix pour y mentionner le rôle de département chef de file, afin de mettre celui-ci davantage en relief et d'accroître la transparence (AP2006/560/01/04).

⁴ Dans la présente section, les cotes qui apparaissent entre parenthèses renvoient au code utilisé par le BSCI pour enregistrer ses recommandations.

66. *Le Cabinet du Secrétaire général n'a pas fait d'observation. Cependant, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix ont approuvé la recommandation, en indiquant que bien qu'il appartienne au Cabinet d'y donner suite, ils fourniraient l'assistance nécessaire à son application.*

Recommandation 5

67. *Le Département des affaires politiques devrait demander au Département de la gestion de revoir la présentation actuelle du budget en classant par catégorie les entités financées au titre du chapitre 3B, afin que le département chef de file de chaque opération apparaisse clairement (AP2006/560/01/06).*

68. *Le Département des affaires politiques a indiqué qu'il appellerait l'attention du Département de la gestion sur cette recommandation.*

Recommandation 6

69. *Le Département des affaires politiques devrait instituer un système de suivi et de contrôle, sous la forme d'un accord opérationnel passé avec le Département des opérations de maintien de la paix, pour définir précisément les obligations concernant la justification de l'emploi des ressources budgétaires des missions sur le terrain pour lesquelles les deux départements exercent des fonctions de direction et d'appui administratif (AP2006/560/01/07).*

70. *Le Département des affaires politiques a accepté la proposition de conclure un accord opérationnel avec le Département des opérations de maintien de la paix pour définir précisément les obligations concernant la justification de l'emploi des ressources budgétaires.*

Recommandation 7

71. *Le Département des affaires politiques devrait charger officiellement un groupe de travail d'examiner les demandes de crédit, qui serait composé des représentants de son Secrétaire général adjoint, de ses divisions régionales et de son service administratif (AP2006/560/01/08).*

72. *Le Département des affaires politiques a accepté la recommandation, en informant le BSCI qu'un groupe de travail ad hoc avait été créé. Il a également indiqué que des représentants du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité se joindraient aux membres du groupe pour le prochain cycle budgétaire.*

Recommandation 8

73. *Le Département des affaires politiques devrait demander, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009, des crédits pour la nomination d'un spécialiste des questions budgétaires au poste de coordonnateur du contrôle et du suivi des budgets des missions politiques spéciales (AP2006/560/01/09).*

74. *Le Département des affaires politiques a accepté la recommandation, en indiquant qu'il demandait des crédits supplémentaires pour créer un poste de coordonnateur du suivi budgétaire.*

Recommandation 9

75. Le Département des affaires politiques, en consultation avec le Département de la gestion, devrait renforcer le système de contrôles budgétaires en publiant des rapports sur l'exécution des budgets des missions politiques spéciales tous les ans au lieu de tous les deux ans, afin qu'une analyse des variations ait lieu chaque année (AP2006/560/01/11).

76. *Le Département des affaires politiques a accepté la recommandation, en indiquant qu'il porterait cette question à l'attention du Département de la gestion.*

Recommandation 10

77. Le Département des affaires politiques devrait mettre au point une série d'instructions permanentes visant à donner de meilleurs instruments de gestion aux responsables de secteur et à renforcer la qualité et la cohérence de l'appui qu'il apporte aux missions politiques spéciales (AP2006/560/01/14).

78. *Le Département des affaires politiques a accepté la recommandation, en indiquant qu'il coopérerait avec la Section des pratiques optimales du Département des opérations de maintien de la paix pour faire en sorte que les meilleures idées de l'Organisation soient intégrées dans ces instruments.*

Recommandation 11

79. Le Département des affaires politiques devrait renforcer son évaluation des activités de gestion des missions politiques spéciales en utilisant le nombre de directives qu'il établit pour utilisation par les missions et les taux de vacance des postes de ces dernières comme indicateurs de résultat dans le cadre de budgétisation axée sur les résultats, et lier clairement ces indicateurs au système d'évaluation et de notation des responsables de secteur et de leurs superviseurs (AP2006/560/01/15).

80. *Le Département des affaires politiques a indiqué qu'il examinerait les meilleurs moyens de renforcer son évaluation de la gestion des missions politiques spéciales compte tenu des constatations du BSCI et d'autres études relatives à la budgétisation axée sur les résultats et aux mesures de résultat.*

Recommandation 12

81. Le Département des affaires politiques devrait élaborer des stratégies de retrait pour toutes ses missions politiques spéciales et les présenter dans les projets de budget-programme soumis à l'Assemblée générale et les rapports périodiques destinés au Conseil de sécurité (AP2006/560/01/16).

82. *Le Département des affaires politiques a accepté la recommandation, en indiquant que l'élaboration d'une stratégie de retrait pour telle ou telle mission politique spéciale serait envisagée au cas par cas, tout en demandant, d'une manière générale, aux gestionnaires des missions de mettre au point des stratégies et scénarios de retrait.*

Recommandation 13

83. Le Département des affaires politiques devrait élaborer, en coordination avec le Département des opérations de maintien de la paix, une méthode opérationnelle pour l'établissement des équipes spéciales interdépartementales et de leurs mandats,

précisant les responsabilités fonctionnelles relatives à la gestion des missions sur le terrain (AP2006/560/01/18).

84. *Le Département des affaires politiques a indiqué qu'il appartenait au Cabinet du Secrétaire général d'examiner cette recommandation.* Le BSCI fait observer que les mandats précisant les responsabilités du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix en ce qui concerne les équipes spéciales interdépartementales devraient être mis au point au niveau opérationnel par les deux départements en coordination avec le Cabinet du Secrétaire général. Il souligne que la responsabilité d'appliquer la recommandation devrait revenir au Département des affaires politiques.

Recommandation 14

85. Le Secrétaire général devrait veiller à ce que la stratégie consistant à former des équipes spéciales interdépartementales, qu'il a préconisée en définissant le principe du département chef de file, soit véritablement mise en œuvre et contribue, ce faisant, à améliorer la coopération et la coordination entre le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix (AP2006/560/01/19).

86. Le Cabinet du Secrétaire général n'a pas formulé d'observation.

Recommandation 15

87. Le Département des affaires politiques devrait élaborer en coordination avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix des descriptions de fonction précisant les rôles et les responsabilités revenant à chacun d'entre eux dans les activités de consolidation de la paix et formuler une stratégie de coordination pour prévenir les éventuels doubles emplois et chevauchements (AP2006/560/01/20).

88. *Le Département des affaires politiques a indiqué qu'il examinait la question avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Il a également fait savoir que la réunion du Comité des politiques sur les attributions du Bureau d'appui serait suivie de la révision de la circulaire du Secrétaire général, indiquant les rôles et les responsabilités respectifs du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du Bureau d'appui à la consolidation de la paix.*

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