

**Évaluation de la budgétisation axée sur les résultats  
dans les opérations de maintien de la paix**

*Document établi par*

*Even Fontaine Ortiz*

*et*

*Tadanori Inomata*

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
2006**



**Évaluation de la budgétisation axée sur les résultats  
dans les opérations de maintien de la paix**

*Document établi par*

*Even Fontaine Ortiz*

*et*

*Tadanori Inomata*

**Corps commun d'inspection**



**Genève  
2006**



## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Principaux sigles et abréviations .....		v
Résumé .....		vi
Introduction. ....	1 – 7	1
Méthode .....	8 – 15	2
<b>Condition 1:</b> La gestion axée sur les résultats s’inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion.....	16 – 20	3
<b>Condition 2:</b> Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies .....	21 – 23	4
<b>Condition 3:</b> Les objectifs à long terme de l’organisme ont été clairement définis.....	24 – 35	5
<b>Condition 4:</b> Les programmes de l’organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme .....	36 – 51	8
A. Traduire les objectifs des missions en cadres axés sur les résultats: nécessité d’affiner les cadres et de mieux mesurer leurs éléments.....	36 – 46	8
B. Plan d’exécution des missions.....	47 – 51	10
<b>Condition 5:</b> Les ressources de l’organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme.....	52 – 68	11
A. Missions intégrées: comment parvenir à une meilleure intégration des plans d’exécution des missions .....	56 – 62	12
B. Planification d’ensemble, recours aux plans d’exécution des missions et cadres de budgétisation axée sur les résultats.....	63 – 68	14
<b>Condition 6:</b> Un système efficace de suivi des résultats est en place.....	69 – 83	16
Suivi et communication des résultats .....	69 – 83	16
<b>Condition 7:</b> Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations .....	84 – 90	21
L’évaluation au Département des opérations de maintien de la paix .....	84 – 90	21
<b>Condition 8:</b> La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l’ensemble de l’organisme .....	91 – 97	23
Internalisation de la gestion axée sur les résultats au Département des opérations de maintien de la paix: nécessité de mettre au point une stratégie de formation .....	91 – 97	23

**TABLE DES MATIÈRES** (*suite*)

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
<b>Condition 9:</b> La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances .....	98	24
Questions relatives à la gestion.....	99 – 123	25
1. Délégation de pouvoirs .....	101 – 105	25
2. Responsabilisation.....	106 – 112	26
3. Contrôle.....	113 – 115	28
4. Suivi du comportement professionnel.....	116 – 123	29

## PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAR	Budgétisation axée sur les résultats
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies
CEPS	Comité exécutif pour la paix et la sécurité
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
DAP	Département des affaires politiques
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
GAR	Gestion axée sur les résultats
IMDIS	Système intégré de suivi
IMIS	Système intégré de gestion
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONG	Organisation non gouvernementale

### **Objectif**

**Définir et évaluer les facteurs essentiels au succès de la gestion axée sur les résultats, en tant que base d'une stratégie générale de gestion des opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies, et établir un cadre de référence dans ce domaine**

### **RÉSUMÉ**

Ce rapport a été établi en application de la résolution 57/290 B du 18 juin 2003, dans laquelle l'Assemblée générale a demandé au Corps commun d'inspection (CCI) de lui présenter, à la reprise de sa soixantième session, «une évaluation de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix».

Pour leur analyse, les Inspecteurs ont appliqué aux opérations de maintien de la paix (OMP) les éléments pertinents du cadre de référence établi par le CCI pour la gestion axée sur les résultats (GAR), en particulier ceux qui se rapportent au cycle allant de la planification à l'évaluation, dont il est question plus en détail dans la série de documents du Corps commun sur la GAR dans le système des Nations Unies. Ce cadre de référence vaut pour la gestion axée sur les résultats dans son ensemble. Or, pour les opérations de maintien de la paix, seule la budgétisation axée sur les résultats (BAR) est pratiquée. Certains éléments du cadre ne s'appliquent donc pas dans le contexte du présent rapport, mais d'autres aspects jugés importants pour toute démarche axée sur les résultats sont pris en compte.

La BAR est une méthode de planification visant, comme son nom l'indique, à obtenir des résultats – ce qui exige une amélioration de la gestion stratégique et de l'efficacité administrative et opérationnelle, ainsi qu'une plus grande responsabilisation des directeurs de programme. La gestion des ressources, et notamment des ressources humaines, est à la base de cette démarche. Par sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000, l'Assemblée générale a approuvé un train de mesures visant à appliquer la BAR à l'ONU, sur la proposition du Secrétaire général et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), et a noté que ces mesures avaient «essentiellement pour objet de mettre en place un outil de gestion qui devrait responsabiliser davantage ceux qui sont chargés de l'exécution des programmes et des budgets». Les Inspecteurs considèrent qu'il est urgent de développer la BAR pour les opérations de maintien de la paix, en vue d'une application intégrale de la gestion axée sur les résultats.

Il n'y a pas de solution toute faite en la matière: la GAR doit être appliquée avec flexibilité, compte tenu du fait que chaque opération de maintien de la paix est unique en son genre et qu'elle s'inscrit dans une situation particulière sur laquelle des facteurs externes et imprévus peuvent exercer une grande influence. La budgétisation axée sur les résultats est chose relativement nouvelle dans ce secteur, puisqu'elle n'y a été introduite qu'en 2002. Un cadre logique a été établi et est utilisé pour la préparation du projet de budget de chaque opération. Le présent rapport traite de certains aspects du cadre de BAR, et notamment de la nécessité de mieux définir les réalisations escomptées et de mieux mesurer les produits.

Les Inspecteurs analysent aussi le mode de planification actuel des opérations de maintien de la paix, en insistant sur la nécessité de rassembler au préalable des données détaillées, exactes et à jour qui permettent au Conseil de sécurité de donner des mandats «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps» pour la phase d'exécution, ainsi que sur l'utilisation des cadres de BAR.



Les OMP sont devenues des opérations très complexes, avec des éléments multidimensionnels qui vont bien au-delà de la notion initiale de maintien de la paix. Les missions «intégrées» comportent divers aspects: consolidation de la paix, droits de l'homme, développement économique, etc. À cet égard, il y a encore beaucoup à faire, tout d'abord à l'échelon du Secrétariat et ensuite à l'échelle du système: c'est sans doute dans ce domaine que les organismes des Nations Unies doivent déployer le plus d'efforts pour mener judicieusement une action intégrée, coordonnée et multidisciplinaire, avec une répartition claire des tâches entre les différents partenaires qui tous concourent cependant à la réalisation d'un objectif commun. La Commission de consolidation de la paix, qui est en passe d'être constituée, peut contribuer à l'amélioration, ô combien nécessaire, de la planification intégrée et multidisciplinaire des missions après les conflits. Le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies a déjà évoqué cette question dans son rapport (le rapport Brahimi)<sup>1</sup>; les Inspecteurs soulignent que cinq ans se sont écoulés depuis lors, mais qu'elle n'a pas encore été réglée.

Enfin, les Inspecteurs étudient certains aspects de la gestion des ressources humaines qui sont importants pour une bonne gestion axée sur les résultats – responsabilisation, délégation de pouvoirs, souplesse administrative, suivi du comportement professionnel, etc. Des améliorations sont nécessaires à cet égard. Les événements imprévus et les facteurs externes influent beaucoup sur les opérations de maintien de la paix, d'où la nécessité d'avoir les coudées plus franches pour pouvoir s'adapter rapidement aux changements sans être bridé par une réglementation tatillonne. La délégation de pouvoirs accrus et l'élargissement de la marge de manœuvre devraient cependant aller de pair avec une plus grande responsabilisation.

---

<sup>1</sup> A/55/305-S/2000/809.



## INTRODUCTION

1. Ce rapport a été établi en application de la résolution 57/290 B de l'Assemblée générale, qui a prié le Corps commun d'inspection de lui présenter, à la reprise de sa soixantième session, «une évaluation de la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les résultats en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix». Les Inspecteurs ont également tenu compte de la résolution 59/296 (sect. II) adoptée par l'Assemblée le 22 juin 2005, qui concerne les conditions nécessaires pour mettre en œuvre la BAR dans ce secteur. Dans cette résolution, l'Assemblée a prié le Secrétaire général «de veiller à ce que les indicateurs de succès soient utilisés pour mesurer [...] la contribution apportée par les missions de maintien de la paix à la concrétisation des réalisations escomptées et des objectifs arrêtés, conformément à leurs mandats respectifs», et de «tenir pleinement compte des aspects opérationnels, logistiques et financiers des opérations de maintien de la paix lors de leur planification, en mettant en corrélation les budgets axés sur les résultats et les plans d'exécution des mandats de ces opérations».

2. Le CCI envisage d'inscrire à son futur programme de travail l'établissement d'un rapport sur les mécanismes de coordination du système des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix, qui porterait, entre autres, sur l'appui fourni depuis le Siège par le Département des opérations de maintien de la paix.

3. Les opérations de maintien de la paix se déroulent dans des conditions instables qui peuvent évoluer rapidement, sont soumises à l'influence de facteurs externes et sont également caractérisées par un fort taux du renouvellement du personnel, ce qui complique l'application d'une stratégie globale axée sur les résultats. En outre, chacune d'entre elles est unique en son genre – le lieu, l'époque, le contexte et les problèmes à résoudre diffèrent dans chaque cas –, raison pour laquelle l'Assemblée générale, dans sa résolution 57/290 B, a prié le Secrétaire général «de veiller à ce que, lors de l'établissement des budgets des missions de maintien de la paix selon la méthode axée sur les résultats, les caractéristiques et le mandat spécifiques de chaque mission soient pleinement pris en considération». Certaines opérations s'inscrivent dans la durée et la stabilité, la BAR étant alors chose aisée, mais d'autres évoluent constamment, en particulier au début.

4. La budgétisation axée sur les résultats devrait constituer non pas une charge administrative supplémentaire pour les opérations de maintien de la paix, mais un outil de gestion souple, propre à faciliter leur bon déroulement et le dialogue entre les différents partenaires. À cet égard, les Inspecteurs ont observé une tendance positive, en particulier dans l'application des cadres de BAR pour certaines opérations sur le terrain, et des progrès ont été réalisés depuis l'introduction de cette méthode en 2002. Le DOMP de même que les missions sont pleinement conscients que la BAR n'en est qu'à ses débuts et qu'il reste encore beaucoup à faire pour pouvoir en recueillir tous les fruits.

5. La BAR a contribué à faciliter la compréhension et le dialogue entre les différents acteurs, y compris le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, ainsi qu'entre tous ceux qui participent aux opérations à divers niveaux et dans divers domaines, en dépit des obstacles qui restent à surmonter. Son intérêt réside actuellement dans le fait qu'elle établit des notions, une terminologie et des principes communs et donne des orientations cohérentes dans des situations dont la diversité et l'imprévisibilité peuvent nuire aux efforts déployés pour atteindre des résultats donnés. L'application de la BAR aux opérations de maintien de la paix aide à mieux comprendre la nécessité de mettre l'accent sur les résultats.

6. L'efficacité de la gestion axée sur les résultats dépend bien évidemment de la prévisibilité des facteurs externes et des ressources. Ces facteurs doivent être clairement définis et dûment pris en considération dès les premiers stades de la planification, grâce à la formulation d'hypothèses

raisonnables. Le nombre de facteurs externes et imprévus est inversement proportionnel à la précision de l'évaluation préalable de toute situation de conflit. C'est là que le bât blesse car les facteurs externes sont souvent confondus avec les événements imprévus. On n'a guère de prise sur les facteurs externes, mais on doit en tenir compte. Il faut accorder une plus grande attention à leur effet probable, ce qui exige au départ une analyse multidimensionnelle (aspects politiques et socioéconomiques, questions relatives au développement) de la situation particulière dans laquelle s'inscrira l'opération projetée. À cet égard, les techniques de GAR/BAR, quand elles sont correctement appliquées, constituent des outils de planification précieux car elles obligent à anticiper l'impact éventuel de ces facteurs.

7. Les Inspecteurs ont constaté que les hauts responsables, en particulier ceux du Département des opérations de maintien de la paix au Siège, ne s'intéressaient guère à la question. D'une façon générale, ils considèrent la budgétisation axée sur les résultats comme un simple travail d'écriture, sans lien avec la gestion effective. Ce manque de compréhension et de motivation explique peut-être les difficultés rencontrées par les Inspecteurs pour dialoguer avec la direction du DOMP à New York et les responsables de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) durant la préparation du présent rapport. Voilà qui confirme que la BAR n'est pas encore vraiment intégrée aux principes de gestion du Département au Siège. Les Inspecteurs soulignent la nécessité de passer d'une optique essentiellement budgétaire à une gestion globale axée sur les résultats.

## MÉTHODE

8. Le cadre de référence du CCI repose sur une démarche participative ainsi que sur des travaux de recherche et d'analyse approfondis, comme en témoignent la série de documents du Corps commun sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies. Il a servi de base pour l'évaluation de la BAR dans les opérations de maintien de la paix.

9. Le cadre de référence mis au point par le CCI – dont le Conseil de coordination des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies (CCS)<sup>2</sup> et le Comité du programme et de la coordination (CPC)<sup>3</sup> ont recommandé l'adoption au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale – est largement utilisé par les organismes du système. L'accent est mis sur l'importance non seulement du cycle allant de la planification à l'évaluation, dont fait partie la BAR, mais encore des systèmes de gestion des ressources humaines et de l'information, qui doivent être à la base de toute démarche axée sur les résultats.

10. Ce cadre vaut pour la GAR dans son ensemble. Or, seule la BAR est pratiquée dans les opérations de maintien de la paix. Certains éléments du cadre ne s'appliquent donc pas en l'espèce, mais d'autres aspects jugés importants pour toute démarche axée sur les résultats sont pris en compte.

11. Le présent rapport est fondé sur des recherches documentaires approfondies ainsi que sur l'analyse de nombreuses entrevues qui ont eu lieu tant au Siège que dans les pays où sont actuellement menées des opérations de maintien de la paix (Côte d'Ivoire, Haïti, Libéria et Sierra Leone). Les Inspecteurs se sont entretenus avec des cadres de différents niveaux du Département des opérations de maintien de la paix, des responsables de l'administration et de la gestion des OMP et des fonctionnaires du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et du Bureau de la planification des

---

<sup>2</sup> «Concept paper on results-based budgeting in the organizations of the United Nations system» (CEB/2005/HLCM/R.6, 23 mars 2005), p. 14.

<sup>3</sup> «Présentation générale de la série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies» (E/AC.51/2005/L.4/Add.12, 27 juin 2005).

programmes, du budget et des finances, en particulier de la Division du financement du maintien de la paix.

12. Les Inspecteurs ont également envoyé un questionnaire aux responsables des missions de maintien de la paix avec lesquels ils n'avaient pas pu s'entretenir, faute de temps et de ressources, pour leur demander leur avis sur la façon dont la BAR était appliquée dans les opérations de maintien de la paix, sur les avantages qu'elle présentait et sur les obstacles rencontrés.

13. Enfin, conformément au statut, aux normes et directives ainsi qu'aux procédures de travail internes du CCI, le projet de rapport a été soumis au jugement collectif du Corps commun, puis communiqué aux responsables du Secrétariat de l'ONU. Le CCI a uniquement reçu des observations du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité ainsi que du Département des opérations de maintien de la paix, présentées séparément. Il aurait préféré une réponse commune du Secrétariat, ce qui lui aurait évité d'avoir à interpréter des opinions potentiellement contradictoires. En outre, la participation d'autres départements du Secrétariat (le Département des affaires politiques, par exemple) à la formulation d'observations aurait permis d'élargir le débat et aurait été utile. En tout état de cause, le Corps commun s'est efforcé d'intégrer les réponses reçues. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a opté pour une démarche fondée sur une solide connaissance de la méthode axée sur les résultats. Le Département des opérations de maintien de la paix, quant à lui, n'a pas parfaitement compris l'objet du rapport d'évaluation.

14. L'Assemblée générale a prié le CCI d'évaluer l'application de la BAR dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Ces opérations font intervenir de nombreux acteurs en sus du DOMP – le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, d'autres départements du Secrétariat, des organes de contrôle, d'autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies, etc. Le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas bien saisi de quoi il retournait. Par exemple, voici un extrait de ses observations concernant le présent rapport: «Bien que le Département fournisse des rapports et des informations aux organes directeurs, il n'a pas d'influence sur leurs décisions définitives. Ce qui est dit du rapport Brahimi, du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et des équipes du cadre ne semble pas directement lié à l'évaluation de la budgétisation axée sur les résultats, ni aux conclusions qui se dégagent du projet de rapport».

15. Les Inspecteurs remercient sincèrement les nombreuses personnes qui ont répondu spontanément à leurs demandes de collaboration, et en particulier celles qui ont participé aux entretiens et qui les ont aussi volontiers fait profiter de leurs connaissances et de leur expérience.

### **Condition 1**

#### **La gestion axée sur les résultats s'inscrit dans un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion**

16. La BAR est chose relativement nouvelle dans les opérations de maintien de la paix, puisqu'elle n'a été introduite qu'en 2002. Un cadre logique a été établi et est appliqué pour l'établissement des projets de budget. Ce cadre comporte plusieurs niveaux: premièrement, l'objectif de la mission, qui découle du mandat donné par le Conseil de sécurité; deuxièmement, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès correspondants; troisièmement, les produits.

17. Par ses «produits», une mission de maintien de la paix contribue aux réalisations escomptées et, partant, à la concrétisation des objectifs fixés par le Conseil de sécurité. Les indicateurs de succès

doivent mesurer les progrès accomplis pendant l'exercice budgétaire. De l'avis des Inspecteurs, un cadre conceptuel clair, simple et adéquat est en place pour la budgétisation axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix.

18. Les responsables des OMP appliquent déjà la BAR pour la planification, la programmation et la budgétisation, mais sont loin de l'utiliser systématiquement en tant qu'outil de gestion. La plupart des cadres hiérarchiques la considèrent comme une méthode budgétaire qui accapare beaucoup de temps. Le terme «budgétisation» lui-même prête à confusion. Or, la BAR est un processus visant à atteindre des résultats, ce qui exige une amélioration de la gestion stratégique ainsi que de l'efficacité administrative et opérationnelle ainsi qu'une plus grande responsabilisation des directeurs de programme.

19. La gestion des ressources, notamment des ressources humaines, est à la base de toute démarche axée sur les résultats. À cet égard, il est urgent de développer la GAR dans les opérations de maintien de la paix. L'introduction et l'application de la gestion axée sur les résultats exigent tout d'abord l'établissement d'un cadre conceptuel clair constituant une stratégie générale de gestion, qui doit être approuvé par les principaux intéressés (les États Membres, les organes de contrôle et le Secrétariat) et adopté officiellement par les organes directeurs compétents.

20. Un cadre conceptuel commun constitue le préalable pour le passage de la BAR à la GAR. Les Inspecteurs considèrent que le cadre de référence établi par le Corps commun pour la gestion axée sur les résultats pourrait à cet égard servir de modèle.

### **Recommandation 1**

**L'Assemblée générale, conformément à sa résolution 55/231, pourrait prier le Secrétaire général de concevoir et de mettre en œuvre progressivement des mesures propres à assurer l'application intégrale de la gestion axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix.**

### **Condition 2**

**Les tâches respectives des principaux acteurs sont clairement définies**

21. Le cadre de référence établi par le CCI souligne la nécessité de définir clairement les tâches respectives des principaux acteurs. À cet égard:

*«Les États membres de chaque organisme, par l'intermédiaire des organes directeurs, devraient s'employer principalement à fixer des objectifs clairs, mesurables et assortis de délais; à définir les tâches que doit accomplir le secrétariat pour aider à atteindre ces objectifs, par rapport à celles des autres acteurs, et en particulier à leurs propres responsabilités; à suivre les progrès accomplis par l'organisme dans la réalisation des objectifs, en insistant sur les résultats et en s'abstenant donc d'intervenir dans les détails de la gestion, l'accent étant plutôt mis sur la responsabilisation, autrement dit l'obligation de rendre des comptes; à fournir des ressources en rapport avec les programmes approuvés ou, lorsque cela n'est pas possible, à donner des directives précises concernant l'ordre de priorité à suivre pour l'exécution des activités et l'affectation des ressources<sup>4</sup>.».*

---

<sup>4</sup> JIU/REP/2004/5.

22. Lorsqu'on suit une démarche axée sur les résultats, l'objectif, c'est-à-dire le résultat global escompté, est lié aux ressources qui lui sont consacrées. Les ressources devraient être en rapport avec les résultats à atteindre. La définition de l'objectif et l'octroi de ressources idoines incombent au premier chef aux organes directeurs. Dans le cas des opérations de maintien de la paix, il y a un déséquilibre à cet égard, en ce sens que c'est le Conseil de sécurité qui fixe les objectifs généraux par ses mandats, tandis que les ressources sont approuvées par l'Assemblée générale. Les deux organes sont constitués d'États Membres, mais leur composition diffère. Les Inspecteurs en sont conscients. Si l'Assemblée et le Conseil souhaitent appliquer la GAR aux opérations de maintien de la paix, il faudra donc trouver les moyens d'assurer la cohérence entre l'adoption des mandats et objectifs de ces opérations et l'octroi des ressources nécessaires à leur réalisation. Le Secrétaire général devrait aider plus activement les deux organes à surmonter cet obstacle.

23. Le partage des responsabilités entre deux organes directeurs – l'un étant chargé des questions de fond et l'autre des questions financières – ne facilite pas la budgétisation axée sur les résultats. Son effet se manifeste en aval et, bien qu'il n'en soit pas la seule cause, contribue à la persistance d'un des principaux problèmes dont il est question à plusieurs reprises dans le présent rapport, à savoir les difficultés rencontrées pour associer plus étroitement la haute direction du DOPM au Siège, ainsi que les responsables des missions de maintien de la paix, à la mise en œuvre d'une méthode axée sur les résultats.

## **Recommandation 2**

**Le Secrétaire général devrait faire une proposition concrète pour aider le Conseil de sécurité à adopter des mandats et des objectifs cohérents pour les opérations de maintien de la paix ainsi qu'à assurer les ressources nécessaires à leur réalisation, et la soumettre aux organes compétents pour examen et approbation.**

### **Condition 3**

#### **Les objectifs à long terme de l'organisme ont été clairement définis**

#### **Objectifs à long terme et mandats spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps: rassemblement de données au stade de la préévaluation**

24. La gestion axée sur les résultats passe d'abord par la définition des objectifs à long terme de chaque opération de maintien de la paix. Ces objectifs devraient découler non seulement du mandat donné par le Conseil de sécurité, mais encore d'une évaluation du processus de transition politique, humanitaire, économique et social dans la zone de conflit considérée. Avant de les arrêter, il est indispensable de rassembler puis d'analyser des renseignements sur la situation particulière dans cette zone. Il faut accorder une plus grande importance aux missions d'étude préalables dans les régions en proie à des tensions; elles devraient être plus fréquentes car le succès des futures opérations en dépend et elles sont essentielles pour fournir au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale des données réalistes et à jour qui permettent de fixer avec précision les objectifs visés.

25. Le rapport Brahimi<sup>5</sup> recommande d'établir des mandats réalistes; la GAR va plus loin. Dans la terminologie de la gestion axée sur les résultats, les objectifs doivent être «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps». Le Conseil de sécurité devrait s'efforcer d'établir des

---

<sup>5</sup> Voir plus haut la note 1.

mandats conformes à ces critères; à cette fin, l'information et l'analyse stratégique préliminaires sont absolument indispensables. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine, l'absence actuelle d'évaluation initiale réaliste, précise, complète et actualisée de la situation ne facilitant pas la formulation de tels mandats. L'information préalable laisse encore à désirer.

26. «Lorsque le Secrétariat formule des recommandations concernant les effectifs et autres moyens nécessaires par une mission nouvelle, il doit dire au Conseil de sécurité ce que ce dernier doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre, et il doit estimer ces effectifs et autres moyens sur la base de scénarios réalistes qui tiennent compte des obstacles probables à l'accomplissement de la mission. De leur côté, les mandats donnés par le Conseil de sécurité devraient manifester la clarté indispensable à la cohésion des efforts des opérations de maintien de la paix lorsqu'elles sont déployées dans des situations potentiellement dangereuses<sup>6</sup>.».

27. La nécessité d'établir des mandats spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps n'est pas chose nouvelle. Dans sa résolution 1327 (2000), le Conseil de sécurité a décidé de donner aux opérations de maintien de la paix des mandats clairs, crédibles et réalisables. Il a également insisté sur la nécessité d'accroître la capacité du Secrétariat en ce qui concerne la collecte et l'analyse d'informations «afin d'améliorer la qualité des avis fournis aussi bien au Secrétaire général qu'au Conseil de sécurité» et, à cet égard, a accueilli favorablement les éclaircissements donnés par le Secrétaire général dans son rapport sur son projet d'établissement d'un secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique au sein du Comité exécutif pour la paix et la sécurité. Cette position a été réaffirmée à la 4970<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, le 17 mai 2004, à l'occasion de l'examen du point intitulé «Opérations de maintien de la paix des Nations Unies». Le Président du Conseil a fait la déclaration suivante au nom de celui-ci:

*«Le Conseil admet qu'il lui incombe de confier aux missions de maintien de la paix un mandat clair, réaliste et réalisable. Il apprécie à cet égard la qualité des évaluations et des recommandations du Secrétariat, qui lui permettent de prendre des décisions avisées quant à l'ampleur et à la composition, au mandat et au concept d'opération des nouvelles opérations de maintien de la paix, ainsi qu'à l'effectif et à la composition de leur force<sup>7</sup>.».*

28. Dans le rapport Brahimi, il était recommandé au Secrétaire général de mettre sur pied «un [s]ecrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS) du Comité exécutif pour la paix et la sécurité (CEPS)», qui serait chargé de répondre aux besoins d'information et d'analyse des États membres du Comité et serait administré conjointement par les chefs du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix, auxquels il rendrait compte. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix n'a pas approuvé cette recommandation. Le CCQAB a décidé de différer l'examen de la question et a recommandé au Secrétariat de mettre à profit les structures et les ressources existantes (voir le document A/55/676). L'Assemblée générale a approuvé la constitution d'un petit secrétariat du CEPS, qui a été mis en place en 2004.

29. Le Comité des commissaires aux comptes, dans le document intitulé «Rapport financier et états financiers vérifiés pour l'exercice de 12 mois allant du 1<sup>er</sup> juillet 2003 au 30 juin 2004<sup>8</sup>», a indiqué qu'il considérait que cette recommandation était en cours d'application, mais qu'il faudrait attendre

---

<sup>6</sup> Rapport Brahimi (A/55/305-S/2000/809), p. xi.

<sup>7</sup> S/PRST/2004/16.

<sup>8</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-neuvième session, Supplément n° 5 (A/59/5), vol. II: Opérations de maintien de la paix des Nations Unies.



que le secrétariat du CEPS «soit complètement opérationnel pour qu'il ait l'impact désiré». Les Inspecteurs estiment qu'il convient de redoubler d'efforts dans ce domaine, car l'objectif initial de la recommandation était notamment d'améliorer l'information disponible au stade de l'évaluation préalable des OMP projetées. Il est indispensable de disposer de données détaillées, actuelles, précises et réalistes si l'on veut que les opérations soient couronnées de succès, et il y a encore des progrès à faire à cet égard.

30. En janvier 1997, le Secrétaire général a réorganisé le programme de travail du Secrétariat autour de cinq grands axes qui correspondent aux principales missions de l'Organisation: paix et sécurité, affaires humanitaires, coopération pour le développement, affaires économiques et sociales et droits de l'homme. Tous les départements, programmes et fonds de l'ONU ont été associés à cette réforme. Par la suite, des comités exécutifs ont été créés pour les quatre premiers secteurs, les questions relatives aux droits de l'homme étant considérées comme intersectorielles et devant donc être intégrées à chacun d'entre eux.

31. Le Secrétaire général a souligné que la création de ces comités exécutifs «avait pour objet d'affiner la contribution que chaque entité apporte pour atteindre les objectifs généraux de l'Organisation et, ce faisant, d'éviter les doubles emplois et de faciliter une plus grande complémentarité et cohérence. Les comités exécutifs étaient donc censés être des instruments d'élaboration des politiques, de prise de décisions et de gestion. Les responsables des entités des Nations Unies se consultent au sujet des programmes de travail ainsi que d'autres questions de fond et de questions administratives d'intérêt commun, afin d'identifier et d'exploiter les moyens de mettre en commun ressources et services de façon à maximiser l'impact des programmes et réduire au minimum les frais administratifs et, plus généralement, faciliter les démarches communes de planification stratégique et de prise de décisions»<sup>9</sup>.

32. Le CEPS est convoqué par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Il se réunit en principe deux fois par mois, mais plus souvent si nécessaire. L'ordre du jour des réunions ordinaires comprend généralement trois ou quatre points, concernant pour la plupart la situation dans certains pays. Tous les membres peuvent proposer l'examen des questions de leur choix. Le CEPS a beaucoup évolué depuis sa création et le nombre de ses membres a presque doublé. À l'origine, il était composé de représentants de sept départements de l'ONU. Aujourd'hui, il compte 21 membres. Cet élargissement témoigne d'une prise de conscience croissante des liens entre la paix et la sécurité et d'autres secteurs.

33. En 2002, dans le cadre de la deuxième série de réformes lancées par le Secrétaire général, le CEPS a procédé à une autoévaluation concernant l'amélioration de sa composition, de son efficacité ainsi que de la préparation et de la conduite des réunions, et les changements recommandés. La principale recommandation visait à restructurer le Comité, en le dotant d'une cellule centrale de direction, en élargissant encore sa composition et en réduisant la fréquence des réunions, qui seraient organisées selon que de besoin. Elle n'a pas encore été mise en pratique.

34. Le CEPS reçoit également des rapports de l'Équipe du Cadre interinstitutionnel/interdépartemental de coordination, mécanisme chargé de l'action préventive. Les relations officielles entre le CEPS et d'autres comités exécutifs se traduisent principalement par l'organisation de réunions conjointe de temps à autre. Conformément aux méthodes exposées dans le rapport Brahimi et dans le rapport consécutif du Secrétaire général (A/55/502), le Comité a également créé la première cellule de

---

<sup>9</sup> «Rénover l'Organisation des Nations Unies: Un programme de réformes – Rapport du Secrétaire général» (A/51/950, 14 juillet 1997), par. 29.

mission intégrée pour faire face à la situation en Afghanistan après le 11 septembre 2001. Cette cellule a fonctionné à plein temps d'octobre 2001 à janvier 2002; elle a aidé l'ONU à mener une action cohérente sur le terrain et a contribué à une planification globale à laquelle ont été associés tous les éléments compétents du système des Nations Unies. La cellule faisait rapport chaque semaine au CEPS.

35. Une préévaluation précise de chaque OMP projetée est absolument essentielle. En effet, si l'on se lance dans la planification sans disposer au préalable de données fiables, cela aura des conséquences qui se perpétueront d'un cycle à l'autre, avec une aggravation des incertitudes. Malgré les efforts déployés, il y a toujours là une «zone d'ombre», comme le confirment les Inspecteurs. L'étude d'une solution durable à ce problème dépasse largement le cadre du présent rapport. Cependant, dans la perspective de la gestion axée sur les résultats, il est indispensable de fixer des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps, c'est pourquoi on doit absolument disposer de renseignements préliminaires. C'est dans cette optique que les Inspecteurs préconisent une amélioration de la surveillance et de la collecte de données, pour faciliter une analyse préalable approfondie de la situation, puis l'établissement des mandats par le Conseil de sécurité.

### **Recommandation 3**

**Le Secrétaire général devrait veiller à ce que ses rapports au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale sur les opérations de maintien de la paix soient conformes aux principes, méthodes et critères de la gestion axée sur les résultats, compte tenu en particulier de la nécessité de proposer des mandats et des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps.**

### **Recommandation 4**

**Étant donné la complexité croissante et les aspects multidimensionnels des opérations de la paix, l'Assemblée générale devrait réexaminer et approuver la recommandation du rapport Brahimi (A/55/305-S/2000/809) tendant à ce que le Secrétaire général crée un secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS) pour répondre aux besoins des membres du Comité exécutif pour la paix et la sécurité en la matière.**

#### **Condition 4**

**Les programmes de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme**

#### **A. Traduire les objectifs des missions en cadres axés sur les résultats: nécessité d'affiner les cadres et de mieux mesurer leurs éléments**

36. Dans les opérations de maintien de la paix, ce sont les mandats donnés par le Conseil de sécurité qui déterminent les objectifs des missions. Comme on l'a déjà indiqué, un cadre logique a été mis au point pour la budgétisation axée sur les résultats. Il comporte plusieurs niveaux: l'objectif de la mission, qui découle des mandats donnés par le Conseil de sécurité; les réalisations escomptées et les indicateurs de succès correspondants; les produits. La mission, par ses «produits», contribue aux réalisations escomptées et, partant, à la concrétisation des objectifs fixés.

37. Les cadres de BAR et les activités correspondantes constituent des instruments de base pour la poursuite des objectifs à long terme des OMP. Ces cadres sont déjà en place, mais encore faut-il les utiliser efficacement. À cet égard, des progrès supplémentaires sont attendus, en particulier dans deux

domaines: l'intégration en cascade des objectifs et des produits dans les plans de travail à différents niveaux (composante/division/section/groupe/individus) et l'amélioration de la «mesurabilité» des objectifs, des réalisations escomptées, des produits et des indicateurs de succès.

38. Pour que la GAR soit efficace, il faut intégrer en cascade les objectifs globaux fixés par le Conseil de sécurité dans les plans de travail aux différents échelons de la hiérarchie – entre lesquels il convient d'établir des liens très clairs – en descendant jusqu'au niveau des plans individuels. Cette répartition de haut en bas n'est pas encore chose courante, bien que certaines missions aient fait état de certains efforts dans ce domaine. De nombreux problèmes rencontrés pour appliquer le cadre de BAR aux opérations de maintien de la paix sont analogues à ceux que connaissent d'autres organismes des Nations Unies qui tentent eux aussi de suivre une démarche axée sur les résultats dans des conditions pourtant plus stables. C'est le cas, par exemple, des difficultés rencontrées pour améliorer la mesurabilité moyennant l'utilisation de données de base et d'indicateurs appropriés, qui font partie du processus d'apprentissage de ce mode de gestion.

39. Les Inspecteurs jugent nécessaire de poursuivre les efforts pour mieux définir et mesurer les produits, car beaucoup ne sont pas encore totalement «spécifiques, mesurables, appropriés, réalisables et limités dans le temps». Nombre d'entre eux sont cependant légitimes, mais difficiles à quantifier objectivement, et d'autres n'ont aucun sens s'ils ne comportent pas un élément qualitatif (nombre de réunions, nombre de lettres, etc.). Par exemple, il est inutile d'indiquer que x lettres ont été envoyées et x réunions ont été organisées si l'on ne connaît pas leur impact – qui est très difficile, voire impossible à mesurer. En outre, l'analyse des cadres de BAR de différentes opérations de maintien de la paix montre que ces opérations, à elles seules, ne sont pas suffisantes pour obtenir certains des résultats escomptés. Dans la plupart des cas, le cadre ne définit pas clairement la participation et les responsabilités des autres partenaires – gouvernements, donateurs, organisations non gouvernementales (ONG), autres programmes ou institutions des Nations Unies, etc.

40. Il convient de noter que, dans les cadres de BAR des missions de maintien de la paix, il y a une différence entre les indicateurs de succès pour les éléments d'appui et les indicateurs pour les éléments de fond. Les premiers relèvent entièrement de la responsabilité de la mission – alors que les seconds relèvent de la responsabilité collective. Cette distinction tient à ce que, pour les éléments d'appui, la réalisation escomptée «Les opérations de maintien de la paix seront plus efficaces et plus efficaces» est par nature «interne», tandis que pour les éléments de fond les réalisations escomptées découlent des objectifs fixés par le Conseil de sécurité. L'obtention des résultats attendus exige la coopération de tous les partenaires œuvrant au maintien de la paix. L'action des missions n'est pas suffisante. Les organes directeurs s'attendent que les OMP contribuent effectivement aux objectifs et aux réalisations escomptées. Les progrès accomplis chaque année dans ce domaine ne sont toutefois pas uniquement le fait du système. Les indicateurs de succès, qui sont censés refléter ces progrès, supposent donc des contributions à la fois des organismes des Nations Unies et d'autres entités.

41. À titre d'exemple, on mentionnera un des indicateurs utilisés par une mission pour la composante «coordination de l'aide humanitaire et des activités de développement» de son budget de 2005-2006. L'indicateur de succès est la «création d'emplois à court terme représentant 200 000 mois de travail pour les groupes socioéconomiques les plus pauvres» (A/59/745), mais l'analyse des produits correspondants n'indique pas comment et dans quelle mesure la mission de maintien de la paix peut y contribuer. En outre, il est clair que la mission, qui est chargée de coordonner les activités d'autres partenaires de développement, n'arrivera pas toute seule à atteindre ce but. Mais il n'est pas fait mention des partenaires ni de leur rôle dans cette création d'emplois. Des progrès sont donc nécessaires dans ce domaine.

42. Certes, la coordination dans des conditions aussi instables est sans doute un des principaux obstacles à l'application d'une méthode axée sur les résultats, car le nombre de partenaires est variable et ils ont chacun des modes d'organisation, des objectifs, des méthodes et des mandats différents. Cela dit, les Inspecteurs partagent l'opinion exprimée par le CCQAB dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 (A/60/7), selon laquelle «[q]ue certains de ces organismes aient leurs propres organes gouvernementaux de décision et d'orientation n'exclut pas une harmonisation des efforts dans les domaines qui leur sont communs».

43. Les indicateurs de succès figurant dans les budgets de maintien de la paix devraient refléter dans la mesure du possible ce qui est attendu des OMP. Si une opération s'inscrit dans un projet de coopération, son rôle propre doit être pris en compte moyennant la définition de produits appropriés. Si plusieurs entités – fonds, programmes ou institutions – collaborent à une réalisation escomptée, la part de responsabilité de chacun des autres partenaires d'exécution doit également être prise en compte en tant que facteur externe.

44. Les OMP sont uniquement responsables de l'application de leurs propres programmes et non de ceux des autres partenaires. Cela a été souligné par le CCQAB: «Les indicateurs de succès et les produits devraient correspondre clairement aux fonctions et responsabilités de la mission par rapport à celles des gouvernements et des institutions, fonds et programmes des Nations Unies afin de préciser ce qui incombe à la mission et ce qui ne relève pas de son contrôle» (A/59/736). Le Comité a également souligné qu'à son avis «les futurs projets de budget-programme devraient clairement indiquer comment et en quoi d'autres programmes, fonds et institutions contribuent à l'obtention de certains résultats» (A/60/7).

45. À cet égard, les Inspecteurs ne peuvent que confirmer la validité des observations formulées par le CCQAB dans son rapport intitulé «Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies» (A/59/736) et par le Comité des commissaires aux comptes, s'agissant notamment de la nécessité d'affiner les indicateurs de succès et de résultats, d'améliorer la mesurabilité et de fixer des calendriers d'exécution pour faciliter le contrôle et l'information – autant de questions que l'on connaît bien et dont on s'occupe actuellement. En 2005, le Département des opérations de maintien de la paix, en partenariat avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, a organisé un programme de formation à ce sujet à l'intention des chefs de l'administration et des responsables du budget des OMP.

46. On compte que les budgets de 2006-2007 témoigneront d'une nette amélioration dans ce domaine. D'après le document intitulé «Budget du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2005 au 30 juin 2006: rapport du Secrétaire général» (A/59/730), il y a du progrès puisque «les cadres de budgétisation axée sur les résultats comportent un pourcentage plus élevé d'indicateurs clairement mesurables que dans les projets de budget des trois exercices précédents: 85 % en 2005/06, contre 21 % en 2002/03, 47 % en 2003/04 et 70 % en 2004/05. Le pourcentage d'indicateurs pour lesquels sont indiqués des niveaux de référence est également plus élevé: 27 % en 2005/06, contre 18 % en 2004/05». Soulignons toutefois que même si l'augmentation du nombre d'indicateurs quantitatifs et de produits améliore la mesurabilité il faut aussi améliorer la qualité des indicateurs et produits car beaucoup sont faciles à mesurer mais n'ont aucune utilité.

## **B. Plan d'exécution des missions**

47. Les Inspecteurs se félicitent des efforts techniques déployés pour accroître la mesurabilité grâce à une formation supplémentaire, mais ils estiment que la question doit aussi être abordée sous un autre angle car, à leur avis, elle est directement liée à la préoccupation exprimée par certains directeurs de mission qui considèrent que leurs responsabilités sont disproportionnées par rapport aux pouvoirs qui

leur sont délégués. La budgétisation axée sur les résultats peut aider à accroître la «visibilité»; l'amélioration de la mesurabilité aide aussi à mettre en lumière la qualité des résultats. Les questions que soulève la responsabilisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix sont examinées plus loin dans le présent rapport.

48. Les responsables de la gestion opérationnelle considèrent la BAR comme un instrument financier et non pas comme un outil de gestion. On retrouve cette opinion dans le rapport du CCQAB intitulé «Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies» (A/59/736), qui souligne «l'importance de la participation des dirigeants des missions et des orientations qu'ils fournissent pour la formulation des objectifs ainsi que pour le processus d'élaboration budgétaire».

49. Les États Membres, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, établissent les mandats des opérations de maintien de la paix pour des durées déterminées. Ces mandats exposent les objectifs généraux du Conseil. Une fois que celui-ci a défini un nouveau mandat, il faut élaborer sur cette base un plan d'exécution de la mission. Les plans d'exécution sont censés jeter les bases des cadres de BAR. En réalité, ils sont assez disparates et sont parfois établis longtemps après les cadres de BAR. En outre, certaines missions sont déployées alors que le plan d'exécution n'a pas encore été dressé.

50. Les Inspecteurs estiment que les dirigeants de toute nouvelle mission doivent élaborer un plan d'exécution le plus tôt possible, et que sans plan aucune mission ne devrait être entreprise. À leur avis, le plan doit être établi, sous la direction du chef de la mission, par les responsables de ses différentes composantes (y compris la composante militaire) et leurs adjoints, avec les conseils et l'appui du Département des opérations de maintien de la paix. Dans sa résolution 1327 (2000), le Conseil de sécurité a souligné que le Secrétariat devait «fournir aux dirigeants d'une opération de maintien de la paix des directives et plans stratégiques identifiant par avance les obstacles éventuels à la mise en œuvre du mandat ainsi que les moyens de les surmonter, et que ces directives devraient être élaborées de concert avec les dirigeants de la mission».

51. Dans ses observations sur le présent rapport, le Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que les plans d'exécution n'étaient pas particulièrement précis au tout début de la mission. Ils s'améliorent nettement au bout d'un certain temps, grâce à l'expérience pratique acquise sur le terrain. Il faut bien entendu espérer que ces plans gagneront en utilité et en précision par la suite, mais le fait qu'ils laissent à désirer au départ confirme que la planification initiale n'est pas fondée sur des renseignements suffisants concernant la situation réelle sur place. On a déjà souligné dans ce rapport la nécessité d'améliorer l'information au stade de la préévaluation des opérations envisagées.

#### **Condition 5**

#### **Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme**

52. En matière de maintien de la paix, les objectifs à long terme découlent de mandats du Conseil de sécurité, alors que les ressources sont allouées après approbation par l'Assemblée générale. Comme on l'a vu, il y a, dans l'optique d'une application directe de la GAR, un fâcheux décalage entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. La nouvelle commission de consolidation de la paix pourrait à cet égard contribuer à mieux faire cadrer les ressources avec les objectifs à long terme assignés après un conflit aux missions de maintien de la paix.

53. Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565) a proposé aux États Membres de créer, au Secrétariat de l'ONU, une commission intergouvernementale de consolidation de la paix, ainsi qu'un bureau d'appui dans ce domaine.

*La commission de consolidation de la paix pourrait assumer les fonctions suivantes: au lendemain de la guerre, renforcer les activités de planification menées par l'ONU en faveur du relèvement durable, en privilégiant la création rapide des institutions nécessaires; aider à assurer le financement prévisible des activités de relèvement de la première heure, notamment en présentant un aperçu des mécanismes de financement (contributions statutaires, contributions volontaires et fonds permanents); améliorer la coordination des nombreuses activités postérieures au conflit menées par les fonds, programmes et organismes des Nations Unies; fournir une tribune permettant à l'ONU, aux principaux donateurs bilatéraux, aux pays qui fournissent des contingents, aux organisations et acteurs régionaux compétents, aux institutions financières internationales et aux autorités nationales ou au gouvernement de transition du pays concerné de partager des informations sur leurs stratégies respectives de relèvement après un conflit, aux fins d'une plus grande cohérence; examiner périodiquement les progrès accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de relèvement à moyen terme; et maintenir plus longtemps l'attention politique accordée aux pays qui se relèvent d'un conflit<sup>10</sup>.*

54. Aux paragraphes 97 à 103 de sa résolution 60/1 du 16 septembre 2005 sur le Document final du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale a décidé d'instituer une commission de consolidation de la paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif relevant de l'Assemblée. Elle a pour vocation première de rassembler toutes les parties intéressées aux fins de la mobilisation de ressources, et de formuler des conseils et des propositions concernant des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de relèvement après les conflits.

55. Le Secrétariat poursuit ses travaux sur la structure et le mandat du Fonds pour la consolidation de la paix et a entrepris la phase initiale des préparatifs de la mise en place du bureau d'appui à la consolidation de la paix, dont la création a été décidée par le Sommet. Le bureau sera une unité administrative de taille relativement modeste, dont les principales attributions seront les suivantes: fournir un appui à la commission de consolidation de la paix dans ses tâches fonctionnelles; aider le Secrétaire général à mobiliser tous les organismes des Nations Unies pour l'élaboration de stratégies efficaces de consolidation de la paix, en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies, les institutions financières internationales et des experts externes; conseiller les proches collaborateurs du Secrétaire général et la commission de consolidation de la paix sur les choix stratégiques à opérer en matière de consolidation de la paix et sur les moyens d'intégrer efficacement les initiatives de consolidation de la paix portant sur le domaine politique, la sécurité, l'aide humanitaire, la justice, le secteur économique et financier, le renforcement des institutions et d'autres aspects; enfin, contribuer à évaluer les perspectives d'évolution à long terme et les perspectives régionales en mettant à profit la connaissance du terrain acquise par les divers organismes des Nations Unies. Il est aussi prévu que le bureau fasse régulièrement le point des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de consolidation de la paix et donne des conseils sur les modifications à apporter éventuellement à la stratégie d'ensemble.

---

<sup>10</sup> «Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous: rapport du Secrétaire général» (A/59/2005).

**A. Missions intégrées: comment parvenir à une meilleure intégration des plans d'exécution des missions**

56. Il faut espérer que la commission de consolidation de la paix, dont la création était en cours au moment de l'établissement du présent rapport, jouera un rôle fondamental en améliorant la planification intégrée des missions de maintien de la paix à l'issue d'un conflit, notamment grâce à l'action concertée des principaux intervenants. L'on s'attache actuellement à mettre en place les mécanismes de coordination correspondants: il est donc trop tôt pour déterminer dans quelle mesure ils contribueront à un processus de planification mieux intégré, dont le besoin se fait fortement sentir. Le présent rapport ne peut à ce stade que souligner que cinq années se sont écoulées depuis que le rapport Brahimi a recommandé d'améliorer l'information et les travaux d'analyse nécessaires pour établir des stratégies plus efficaces de maintien et de consolidation de la paix, à long mais aussi à court terme, et que la question n'a pas encore été réglée.

57. La commission de consolidation de la paix devrait jouer un rôle clef dans l'élaboration des plans d'exécution des missions après les conflits, même si les responsabilités à assumer et les mécanismes de coopération entre la commission et les hauts responsables des missions et du DOMP dans la préparation des plans d'exécution n'ont pas encore été définis. Les Inspecteurs estiment que cette question doit être examinée avec attention, eu égard à la déclaration faite par le Président du Conseil de sécurité à sa 4970<sup>e</sup> séance, selon laquelle «Le Conseil de sécurité pense qu'il est nécessaire de renforcer les liens entre ceux qui ont planifié les opérations de maintien de la paix, en définissent le mandat et les administrent et ceux qui mettent ce mandat à exécution»<sup>11</sup>. Les plans d'exécution devraient traduire les mandats en objectifs spécifiques et en réalisations escomptées pour chacune des composantes de la mission; ils devraient porter sur la durée prévue de celle-ci; enfin et surtout, ils devraient donner une estimation des ressources globales requises. Il faudrait qu'ils soient ensuite approuvés par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

58. Les ressources devraient être allouées en fonction des besoins réels des missions, spécifiés dans les plans d'exécution. Les ratios actuellement utilisés (nombre de véhicules à prévoir en fonction des effectifs de la mission, etc.) s'avèrent utiles dans les évaluations ou les contrôles à effectuer aux fins de comparaison entre différentes opérations, mais ne peuvent être considérés comme un élément susceptible de déterminer la planification des ressources car ils ne sont guère en rapport avec la réalité; dans l'optique de la GAR, les ressources devraient être calculées et attribuées en fonction des résultats à atteindre, d'où la nécessité de les planifier en se fondant sur les besoins effectifs et non sur des ratios théoriques.

59. Les OMP sont devenues des opérations très complexes avec des éléments multidimensionnels qui vont bien au-delà de la notion initiale de «maintien de la paix». Les missions dites intégrées comportent divers aspects: consolidation de la paix, droits de l'homme, développement économique, etc. Le DOMP ne possède pas lui-même de compétences spécialisées dans le maintien de la paix ou les affaires humanitaires. Il doit coordonner les apports de différents organismes des Nations Unies: aussi la préparation des plans d'exécution doit-elle également faire intervenir les représentants d'autres organismes du système et des partenaires éventuels de coopération. Leur part des responsabilités à assumer dans cet effort concerté peut ainsi être définie à l'avance d'un commun accord dans le cadre du plan d'exécution. Selon cette nouvelle démarche intégrée, le plan d'exécution devrait également faire intervenir l'organisme, le département ou le programme chargé au premier chef de chacune des phases de l'opération. Des missions intégrées nécessitent des plans intégrés d'exécution.

---

<sup>11</sup> Voir ci-dessus la note 7.

60. La commission de consolidation de la paix a en l'occurrence un rôle crucial à jouer, car c'est essentiellement à elle qu'il incombe d'aider le Secrétaire général à mobiliser l'ensemble du système des Nations Unies en vue d'élaborer des stratégies efficaces de consolidation de la paix. Une telle approche permettrait aux différents organismes de mieux comprendre et de clarifier les moyens de maîtriser les réalisations escomptées/indicateurs de succès, ce qui conférerait du même coup un caractère plus mesurable aux indicateurs, problème dont il a déjà été question ci-dessus.

61. Le DOMP a reconnu qu'il s'était révélé difficile d'appliquer pleinement la notion de planification intégrée des missions, vu que les différents organismes, institutions et programmes ont chacun leur propre culture et que, dans de nombreux cas, leurs objectifs ne sont pas les mêmes. La première cellule de mission intégrée a été créée en 2001 pour faciliter la planification de l'opération de paix en Afghanistan. Ce mécanisme a également été utilisé pour préparer la mission au Libéria. Nombre d'idées et de pratiques empruntées à cette formule ont été adoptées par les groupes de planification des missions, notamment pour la préparation des phases de transition en République démocratique du Congo et au Timor oriental et la planification des missions mises sur pied pour le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Libéria, Haïti, l'Iraq et le Soudan. Le DOMP a adopté un modèle de planification intégrée des missions en février 2004. L'expérience de la planification intégrée acquise depuis 2001 a inspiré un certain nombre d'améliorations. Cependant, il faudrait améliorer et appliquer systématiquement des mécanismes permettant d'intégrer la planification, les structures et les opérations.

62. À cet égard, le DOMP a fait savoir que le Comité des politiques du Secrétaire général avait prescrit un bilan général du processus de planification intégrée des missions et que toutes les questions concernant la façon de planifier les OMP allaient être passées en revue. Le DOMP conduit cette opération d'examen, qui permettra de mieux définir les rôles et les responsabilités des parties intéressées. Dans ses observations, le DOMP a en outre jugé prématuré de formuler dans le présent rapport des propositions détaillées visant à synchroniser et à harmoniser la BAR et le processus de planification intégrée des missions. Les Inspecteurs estiment au contraire que le DOMP devrait sérieusement prendre en considération, dans l'examen interne susmentionné, les conclusions de l'évaluation externe indépendante effectuée par le CCI.

## **B. Planification d'ensemble, recours aux plans d'exécution des missions et cadres de budgétisation axée sur les résultats**

63. Les Inspecteurs ont constaté que les plans d'exécution des missions et les cadres de budgétisation axée sur les résultats étaient actuellement deux notions distinctes, ce qui démontre là encore que la BAR n'est pas utilisée comme un outil de gestion. Il faut certes prévoir un plan initial qui servira de point de départ, de socle à l'élaboration ultérieure des cadres de BAR. Les plans d'exécution des missions ont été initialement conçus dans cette optique: cependant, lorsque les cadres de BAR sont en place, ils doivent être considérés à leur tour comme le plan d'exécution proprement dit, car ils précisent l'objectif de la mission, la réalisation escomptée pour chacune des composantes de celle-ci et les produits à fournir pour chaque exercice budgétaire. Les plans d'exécution et les cadres de BAR étant utilisés à mauvais escient, les responsables de la gestion opérationnelle assimilent à tort la BAR à une simple procédure budgétaire. L'Assemblée générale l'a implicitement constaté dans sa résolution 59/296, où elle prie le «Secrétaire général de tenir pleinement compte des aspects opérationnels, logistiques et financiers des opérations de maintien de la paix lors de leur planification, en mettant en corrélation les budgets axés sur les résultats et les plans d'exécution des mandats de ces opérations». Une nouvelle composante gestion devrait en fait être introduite dans les cadres actuels de BAR, d'où la nécessité d'opter pour la GAR.



64. Une fois que le plan intégré d'exécution de la mission a été défini par le biais d'un processus de planification d'ensemble, y compris le montant estimatif des ressources nécessaires, noté par le Conseil de sécurité et approuvé par l'Assemblée générale, il faut alors le traduire en cycles d'exécution en recourant aux cadres de GAR. Le plan intégré d'exécution serait à cet égard utilisé comme un instrument ponctuel de planification à long terme. Lorsque des cadres de GAR sont en place, ils deviennent de facto les plans d'exécution proprement dits et sont mis à jour à intervalles réguliers à l'occasion de l'analyse du déroulement de la mission, à effectuer systématiquement au cours de chaque cycle d'exécution.

#### **Recommandation 5**

**Le Secrétaire général devrait, en sa qualité de Président du CCS, encadrer l'élaboration d'un dispositif institutionnel au sein du Conseil des chefs de secrétariat, en proposant la doctrine opérationnelle, la feuille de route, les règles d'engagement et les lignes directrices applicables à l'intervention du système des Nations Unies dans les missions intégrées pour la paix, à soumettre pour examen et approbation aux organes délibérants respectifs des organismes des Nations Unies.**

#### **Recommandation 6**

**Parallèlement à la mise en place du dispositif institutionnel envisagé ci-dessus dans la recommandation 5, le Secrétaire général devrait se prévaloir de ses compétences pour assurer une intégration et une coordination systématiques au sein du Secrétariat et des fonds et programmes des Nations Unies tout au long du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi, d'évaluation et d'établissement des rapports des missions intégrées pour la paix par les moyens suivants: a) en formulant des instructions claires à ce sujet; et b) en désignant un département chef de file chargé de la coordination.**

#### **Recommandation 7**

**En vue d'améliorer la procédure de planification, de programmation et de budgétisation, le Secrétaire général devrait veiller à ce que son rapport initial au Conseil de sécurité concernant les nouvelles missions intégrées pour la paix contienne:**

**a) Une évaluation préalable précise et complète de la situation du pays concerné sous tous ses aspects, fondée sur l'expérience qu'il a lui-même acquise dans le cadre de ses missions de bons offices et d'autres initiatives de prévention des conflits ainsi que sur l'expérience effective des organismes des Nations Unies et d'autres partenaires;**

**b) Une présentation claire des engagements politiques des parties concernées par le conflit en cause et d'autres facteurs extérieurs qui peuvent avoir une incidence sur le plan intégré de mise en œuvre de la mission; et**

**c) Une évaluation détaillée des besoins en matière de programmes et de ressources, cadrant pleinement avec les résultats prévus et les réalisations escomptées, les sources à mobiliser et la division des tâches convenue à cet égard entre les différents intervenants (départements, programmes et fonds des Nations Unies, institutions spécialisées, autres organisations internationales et ONG).**

## **Recommandation 8**

**Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale voudront peut-être adopter la procédure ci-après pour approuver à l'avenir de nouvelles opérations de maintien de la paix:**

**a) Le Conseil de sécurité approuve le lancement de l'opération de maintien de la paix sur la base de l'évaluation préliminaire soumise par le Secrétaire général conformément à la recommandation 7 ci-dessus, tandis que l'Assemblée générale approuve un engagement financier initial<sup>12</sup>;**

**b) Après le déploiement initial, le représentant spécial du Secrétaire général établit un plan intégré d'exécution de la mission, à la fois détaillé et plus précis, sur la base de l'évaluation mentionnée ci-dessus à l'alinéa c de la recommandation 7, à soumettre au Secrétaire général pour examen et approbation puis au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale;**

**c) Le Conseil de sécurité examine et approuve le plan intégré d'exécution en tant qu'instrument de planification à long terme de la mission, tandis que l'Assemblée générale en approuve les incidences sur le programme et les incidences financières;**

**d) Le Secrétaire général appelle l'attention du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale sur tout décalage éventuel entre leurs décisions respectives en vue de les faire concorder; et**

**e) Le plan intégré d'exécution peut être revu suivant la procédure décrite ci-dessus, en fonction des modifications éventuelles à apporter aux hypothèses initiales.**

65. L'élaboration du cadre de BAR de la mission commence actuellement avec la communication, par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, des orientations stratégiques destinées au chef de mission et avec la désignation de points de contact pour la BAR dans tous les secteurs d'activité du DOMP. Les comités budgétaires créés par les chefs des missions au sein même de celles-ci contribuent également à l'élaboration des cadres de BAR. Grâce à ces cadres, l'objectif global de la mission se reflète dans les réalisations escomptées et les indicateurs de succès ainsi que les produits connexes. Les cadres de BAR sont regroupés en fonction des composantes de chaque mission (aspects militaires, humanitaires, politiques, droits de l'homme, etc.).

66. Les Inspecteurs ont constaté que les cadres de BAR étaient élaborés principalement sous l'impulsion des groupes d'appui administratif au sein des différentes missions. Par ailleurs, bon nombre des points de contact chargés de la BAR auprès des missions dans lesquelles se sont rendus les Inspecteurs, notamment dans les différentes composantes fonctionnelles de ces missions, et de membres des comités budgétaires n'ont pas reçu la formation voulue en matière de BAR.

67. La tâche consistant à traduire les mandats du Conseil de sécurité en objectifs, puis en réalisations prévues pour chacune des composantes de la mission, revient aux plus hauts responsables de la gestion opérationnelle. Le chef de mission/représentant spécial doit rendre compte des résultats

---

<sup>12</sup> Cela va dans le sens du rapport Brahimi (voir ci-dessus la note 1) qui avait estimé «qu'il faut d'abord fixer d'un commun accord et de façon réaliste les besoins d'une mission et que le Conseil [de sécurité] devrait différer l'adoption de son projet de résolution jusqu'à ce que le Secrétaire général confirme qu'il a reçu des États Membres suffisamment de promesses de contribuer des troupes et autres moyens pour satisfaire ces besoins».

de la mission et c'est à lui qu'il incombe en dernier ressort de définir les réalisations escomptées à l'intention des cadres qui relèvent directement de lui. Malheureusement, les critères retenus pour choisir les chefs de mission ou représentants spéciaux n'englobent pas la formation à la gestion ni une solide expérience en la matière en tant que conditions *sine qua non* de la nomination à un tel poste.

68. Les missions n'assument pas toutes de la même façon la tâche consistant à définir des cadres de BAR. Ce problème pourra être résolu uniquement lorsque les plus hauts dirigeants s'approprient la BAR, comme l'Assemblée générale l'a constaté dans sa résolution 59/296, où elle précise que, «étant donné l'importance critique des budgets pour le bon fonctionnement des missions, la présentation des projets de budget des missions au Siège relèvera de l'autorité et de la responsabilité du chef de mission/représentant spécial».

### **Recommandation 9**

**Le Secrétaire général devrait charger le DOMP de prendre les dispositions voulues pour passer de la BAR à la GAR, en regroupant notamment le cadre actuel de BAR et le plan intégré d'exécution en une procédure unique de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports.**

#### **Condition 6**

#### **Un système efficace de suivi des résultats est en place**

#### **Suivi et communication des résultats**

69. L'exercice financier 2003/04 a été le premier pour lequel l'exécution du budget a été évaluée sur la base des cadres axés sur les résultats, qui étaient fixés dans le budget. La division constatée au niveau des organes délibérants, dont il est question ci-dessus, s'est retrouvée également dans les procédures de suivi et d'établissement de rapports. La présentation de rapports fait actuellement l'objet de deux mécanismes différents: le rapport d'activité adressé au Conseil de sécurité et le rapport sur l'exécution du budget, établi en fin d'exercice et adressé à l'Assemblée générale. Les résultats financiers et les résultats opérationnels font en outre l'objet d'un suivi distinct, comme s'ils n'étaient pas intrinsèquement liés. Dans toute démarche axée sur les résultats, il y a là un parallélisme inopportun, vu que les ressources (aspect financier) sont étroitement liées aux résultats escomptés (aspect opérationnel). De surcroît un tel parallélisme se répercute dans les systèmes d'information utilisés.

70. Le suivi des résultats financiers passe par l'examen périodique et l'analyse des données financières stockées dans les systèmes financiers des bureaux extérieurs et du Siège. Les bureaux extérieurs utilisent le système «SUN», tandis que le Siège recourt au Système intégré de gestion (IMIS); les résultats opérationnels (uniquement dans le cas d'activités financées au titre du budget ordinaire) sont enregistrés dans un autre système, le Système intégré de suivi (SIS), qui n'est pas utilisé par le DOMP. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, en collaboration avec le DOMP, a en outre mis en place, en mars 2003, un mécanisme de contrôle des fonds pour améliorer le suivi des résultats financiers. Ce système, géré au sein du DOMP, collecte chaque nuit les données financières provenant du système SUN des missions. Il les associe ensuite aux données du Siège provenant du système IMIS pour présenter la situation financière globale et à jour de telle ou telle mission. Cet état de la situation financière est particulièrement utile aux cadres dirigeants, tels que les chefs de l'administration, pour leur permettre de prendre des décisions en connaissance de cause. Le personnel des bureaux extérieurs tout comme celui du Siège ont accès à ce

système, la situation financière étant ainsi connue de tous, et les données sont disponibles en temps utile.

71. Le suivi des résultats opérationnels est un domaine qui se prête à de vastes améliorations à différents niveaux. Le Conseil de sécurité suit les progrès réalisés sur la voie des objectifs fixés dans les rapports périodiques soumis par le Secrétaire général. De tels rapports font part de ce qui a été accompli au cours de la période considérée et recommandent s'il y a lieu des ajustements à apporter aux mandats ou leur prorogation. Les rapports d'activité sont de caractère descriptif et, même s'ils font le bilan des réalisations sur divers aspects d'une opération donnée, ils ne suivent pas une démarche axée sur les résultats, ne sont pas factuels et ne renvoient pas au cadre de BAR propre à l'opération en question. De l'avis des Inspecteurs, le rapport d'activité est un mécanisme de suivi et, en tant que tel, devrait faire apparaître les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés et aux réalisations escomptées figurant dans les cadres de BAR.

72. Mis à part les rapports d'activité, les résultats opérationnels se rapportant aux cadres de BAR apparaissent dans les rapports sur l'exécution du budget, notamment les justificatifs. Aux fins d'une bonne application des principes de GAR, il faudrait que les données soient recueillies tout au long de l'année par les diverses composantes et résumées dans les justificatifs pour étayer, dans les rapports sur l'exécution du budget des missions, chacun des indicateurs de succès et chacun des produits effectivement exécutés. Cependant, ce mécanisme théoriquement conçu, entre autres, pour améliorer le suivi est un simple outil pour l'établissement de rapports, que les missions n'utilisent pas de façon systématique pour contrôler régulièrement les résultats. Il est considéré comme de la «paperasserie», comme une formalité administrative supplémentaire, vu qu'il n'y a aucun système d'information automatisé permettant d'en faciliter la mise en place. Les données requises pour corroborer les résultats sont, dans bien des cas, rassemblées à la hâte et à la dernière minute, au moment où le rapport doit être soumis. Le Comité des commissaires aux comptes a recommandé que l'on confie aux auditeurs résidents des missions le soin de vérifier les justificatifs. Les Inspecteurs souscrivent à une telle démarche.

73. Un nouvel outil, le système informatisé de budgétisation, qui devait initialement être lancé à la mi-2006 au titre des instructions budgétaires pour l'exercice financier 2007/08, permettra à la mission d'introduire les cadres de BAR prévus pour les budgets et d'en rendre compte dans le rapport sur l'exécution du budget, y compris les justificatifs. Les négociations sur le contrat à conclure pour ce projet achoppent actuellement sur des problèmes juridiques et, à ce stade, il est prévu d'introduire ce système soit en juillet 2006, soit en juillet 2007. L'outil en question est décrit plus en détail dans les paragraphes suivants: il devrait en principe améliorer des capacités de suivi et d'établissement de rapports concernant l'application de la BAR au sein des missions de maintien de la paix. Les Inspecteurs se félicitent de cette initiative visant à renforcer l'application de la BAR, mais estiment qu'il aurait fallu l'introduire plus tôt.

74. L'Assemblée générale a, dans sa résolution 57/290 B, prié le Secrétaire général «d'explicitier davantage le lien entre les objectifs des missions de maintien de la paix et les ressources demandées dans les projets de budget de ces missions pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 30 juin 2005». Le CCQAB a en outre souligné la nécessité d'établir des liens entre les systèmes financiers et les systèmes de suivi des programmes, en tant qu'éléments essentiels de la budgétisation axée sur les résultats. Le Comité «entend reprendre cette question lorsqu'il examinera la prochaine série de budgets de maintien de la paix en 2006» (A/59/736).

75. Actuellement, il n'y a guère de liens entre les ressources et les produits: des améliorations supplémentaires pourraient être apportées dans ce domaine. Les dépenses sont consignées au bout du compte dans le système IMIS, alors que les cadres de BAR n'apparaissent pas dans le Système intégré

de suivi. Qui plus est, les deux systèmes ne sont pas reliés l'un à l'autre et le Système intégré de suivi ne semble pas s'y prêter. Il faudrait mettre au point des systèmes efficaces de comptabilité analytique qui puissent établir un lien entre les dépenses et les résultats, et adopter un instrument de programmation associant les ressources aux résultats escomptés. Il ne s'agit pas d'un problème propre aux opérations de maintien de la paix, les autres entités du Secrétariat se trouvant dans une situation analogue. Aucun système d'information de gestion ne permet actuellement de rattacher les ressources aux résultats dans tel ou tel programme financé au titre du budget ordinaire.

76. La solution apportée par le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité en vue d'atténuer les risques inhérents à l'élaboration de budgets complexes et importants (de l'ordre de 5,1 milliards de dollars) à l'aide d'une application Excel réside dans le système informatisé de budgétisation. Cette application permettra à une mission donnée d'introduire les cadres de BAR prévus pour les budgets et d'en rendre compte dans le rapport sur l'exécution du budget, y compris les justificatifs. Ce système se substituera à la série actuelle de tableaux Microsoft Office et contribuera également à institutionnaliser un cadre de suivi.

77. Les politiques à mettre en place pour suivre le déroulement de la BAR par rapport au plan initial en cours d'exercice (périodicité du suivi et des rapports à présenter, et partage des responsabilités au sein des missions ou entre celles-ci et le DOMP) et la décision de recourir ou non à cet effet à un instrument pour l'établissement des budgets seront du ressort du DOMP et des missions. Les pratiques de GAR à observer au cours de l'exercice budgétaire et les mesures correctives à prendre si les résultats laissent à désirer sont, pour une administration axée sur les résultats, un problème de gestion des affaires courantes qui va au-delà de l'élaboration de rapports budgétaires. Les rapports sur l'exécution du budget donnent chaque année un aperçu du plan et des résultats effectifs, débouchant sur une proposition à l'intention des États Membres, mais ne permettent pas d'orienter entre-temps l'ensemble des procédures de gestion. Il faudrait que le DOMP et les missions s'attachent de manière plus générale à promouvoir tout au long de l'année une gestion axée sur les résultats.

78. Le système informatisé de budgétisation ne comportera pas de dispositif permettant de contrôler les dépenses, vu qu'il existe déjà un autre mécanisme de contrôle des fonds. La nouvelle application est un instrument servant à établir les budgets. Dans un premier temps, elle ne comportera pas de lien automatisé avec le système IMIS, car les caractéristiques fonctionnelles de l'ensemble d'instructions budgétaires ne l'exigent pas; de plus, le système IMIS ne permet pas d'intégrer les cadres de BAR. En matière de liens, il faut uniquement que le «budget antérieur» figurant dans le rapport sur l'exécution du budget – et par rapport auquel les missions rendent compte des dépenses – ainsi que les montants inscrits au «budget de l'exercice en cours» – par rapport auxquels la mission doit comparer les montants prévus à son budget et justifier les écarts – correspondent aux crédits alloués dans IMIS. La Division du financement du maintien de la paix du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a néanmoins intégré dans les spécifications du système la possibilité d'établir à l'avenir des liens automatisés avec IMIS ou tout autre système de gestion intégrée, s'il y a lieu et en fonction des autres choix effectués par l'ONU en matière d'informatique ou de gestion intégrée.

79. Le lien entre les résultats et les ressources sera identique à celui qui existe actuellement. Le personnel (nombre de postes) est affecté aux différentes composantes de la BAR, mais les éléments du cadre ne sont pas liés aux ressources sous la forme d'un montant en dollars. La Division du financement du maintien de la paix a fait savoir que le chiffrage par composante, réalisation escomptée ou produit aurait d'importantes incidences et que cette fonctionnalité débordait le cadre du système informatisé de budgétisation sous sa forme actuelle. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité devrait concevoir un système de facteurs de coût pour les dépenses de fonctionnement, notamment des feuilles de présence pour le personnel, pour prévoir le

coût des différents éléments de BAR et assurer un suivi des dépenses (par exemple le nombre et les catégories de passagers sur chaque vol assuré par les missions, pour que le coût total du vol puisse être réparti entre les différentes composantes de la mission en fonction du nombre et des catégories de passagers). Il faudrait procéder de même pour les transports terrestres: si différents fonctionnaires de l'ONU sont pris en charge à l'aéroport, par exemple, il faudra déterminer le coût du transport (rémunération du chauffeur, essence, etc.), puis le répartir entre les différentes composantes de la mission en fonction des catégories de fonctionnaires à véhiculer, du nombre de mètres carrés occupés par les différentes catégories de personnel dans les locaux, etc. Cette question fait actuellement l'objet d'une étude entreprise par des consultants au niveau du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. Cette étude permettra de déterminer s'il est possible de chiffrer des éléments autres que les intrants, tant pour le budget ordinaire que pour le maintien de la paix. Elle devrait être achevée au début de 2006 et fournira des données supplémentaires permettant de prendre à cet égard une décision en connaissance de cause.

80. Cela étant, les Inspecteurs estiment que les caractéristiques fonctionnelles actuellement prévues pour le système informatisé de budgétisation sont suffisantes pour franchir un pas de plus sur la voie de la GAR et qu'il faudrait réfléchir sérieusement avant d'imposer des tâches administratives supplémentaires (utilisation de feuilles de présence, etc.) aux missions, pour lesquelles il ne s'agit sans doute pas d'une solution commode ni réaliste. Enfin et surtout, il est à noter qu'en dépit des nécessaires efforts entrepris pour rendre les opérations de maintien de la paix plus performantes, leur efficacité est souvent subordonnée à des décisions politiques. En tout état de cause, le cadre de BAR ne pourra être chiffré à différents niveaux que lorsque ses composantes auront été mieux définies, autre domaine dans lequel des travaux doivent encore être menés à bien; il faudrait procéder à une analyse coûts-avantages approfondie pour déterminer dans quelle mesure un calcul des coûts aux différents niveaux du cadre de BAR peut s'avérer utile.

### **Recommandation 10**

#### **Le Secrétaire général devrait:**

**a) Donner pour instruction au DOMP/Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité d'accélérer la mise au point du système informatisé de budgétisation;**

**b) S'assurer que le projet de système informatisé de budgétisation est compatible avec les systèmes de gestion de l'information actuellement en place pour appuyer la mise en œuvre de la GAR.**

81. Le cadre de référence du CCI pour l'application de la GAR comporte trois pièces maîtresses: le cycle allant de la planification à l'évaluation, les politiques de gestion des ressources humaines et le recours aux technologies de l'information à l'appui d'une démarche axée sur les résultats. L'adoption d'une telle démarche ne saurait être envisagée sans un plan global prenant en considération ces trois aspects. Lorsque la BAR a été introduite dans les opérations de maintien de la paix, quelques outils rudimentaires fondés sur le logiciel Microsoft Office (tableaux Word et tableurs Excel) ont été mis au point. Cependant, ils ne sauraient être assimilés à une «démarche globale» dans la mise en place de la BAR. Certaines missions de maintien de la paix ont en fait élaboré leur propre application de BAR en fonction de leurs besoins spécifiques, sans l'appui du DOMP au niveau central. Le mécanisme de contrôle des fonds a en outre été introduit en 2003, après le lancement de la BAR, et le système informatisé de budgétisation reste à mettre au point. L'adoption tardive de ce système prouve, là encore, que la BAR n'a pas fait l'objet d'une démarche d'ensemble; les systèmes de gestion de

l'information et les autres outils voulus auraient dû être prévus et mis au point d'emblée au moment où les cadres de BAR ont été introduits.

82. Les Inspecteurs estiment que les informations à communiquer devraient être regroupées en un rapport d'un modèle unique. Celui-ci serait établi chaque trimestre, comme le rapport d'activité actuel, mais donnerait une vue d'ensemble des cadres de BAR, voire un aperçu de la situation financière. Il y aurait en outre un rapport annuel plus détaillé, analogue au rapport actuel sur l'exécution du budget, mais qui fournirait, outre les informations sur les cadres de BAR et les données financières, une présentation plus détaillée des aspects opérationnels. L'introduction d'éléments de BAR dans les rapports d'activité trimestriels permettrait aux responsables de la gestion opérationnelle de s'impliquer davantage dans l'application de la BAR et de mieux la comprendre, ce qui contribuerait à faire évoluer l'opinion actuelle de nombreux cadres organiques selon laquelle la BAR est une simple question budgétaire. En associant l'information sur les aspects opérationnels et l'information financière, en regroupant les rapports d'activité et les rapports sur l'exécution du budget en un mode de présentation unique, l'on pourrait se faire une idée globale des missions grâce à un seul instrument.

83. Il est à noter que les systèmes d'information sur les résultats devraient être étayés par une solide infrastructure de télécommunications. Cet aspect est particulièrement important dans l'environnement propre aux opérations de maintien de la paix: aucun problème n'a été constaté dans ce domaine au cours des missions effectuées par les Inspecteurs.

#### **Recommandation 11**

**Afin de renforcer et de mettre en évidence les gains d'efficacité et les avantages procurés par la BAR, le Secrétaire général devrait regrouper les rapports d'activité et les rapports sur l'exécution du budget liés aux cadres de BAR dans des rapports qui seraient adressés à la fois au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale. Le premier type de rapport serait établi chaque trimestre, comme le rapport d'activité actuel, mais comporterait une vue d'ensemble des cadres de BAR, y compris un aperçu de la situation financière. Le second serait un rapport annuel plus détaillé, analogue au rapport actuel sur l'exécution du budget, mais contiendrait, en sus des informations sur les cadres de BAR et des données financières, des exposés plus détaillés sur les aspects opérationnels.**

#### **Condition 7**

**Il est dûment donné suite aux conclusions des évaluations**

#### **L'évaluation au Département des opérations de maintien de la paix**

84. Il faut donner suite efficacement aux conclusions et recommandations issues des évaluations, en les communiquant rapidement aux intéressés et en les prenant dûment en considération pour le prochain cycle de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, ainsi que pour l'orientation de la politique générale. Outre les évaluations «a posteriori», il convient aussi de promouvoir les évaluations réalisées pendant l'exécution des activités en vue d'atteindre des objectifs précis (réalisations escomptées).

85. L'évaluation est un point faible du DOMP. Elle est d'ailleurs souvent confondue avec le contrôle, plusieurs responsables ayant en effet mentionné le DSCI en réponse aux questions qu'on leur posait sur les mécanismes d'évaluation du Département. La définition qui en est donnée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est la suivante:

*Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds.*

*Le terme «évaluation» désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée.*

*Remarque: dans certains cas, l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci [et la comparaison des] résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes<sup>13</sup>.*

86. L'introduction des cadres de BAR a aidé certains responsables à mieux évaluer leur action, mais – comme on l'a déjà indiqué – la budgétisation axée sur les résultats n'est pas systématique et ces derniers sont principalement examinés et comparés aux buts lors de l'établissement du rapport d'exécution, c'est-à-dire à la fin du cycle budgétaire. L'application de ces cadres pour l'évaluation est laissée au jugement individuel des responsables des missions. Certaines d'entre elles considèrent la BAR comme un outil de gestion très utile et en font bon usage. L'évaluation n'a donc rien de méthodique. L'auto-évaluation est pratiquée de façon instinctive par les responsables – qui ne reçoivent aucune formation particulière dans ce domaine et à qui le DOMP ne donne pas de directives générales concernant la méthode à suivre.

87. L'utilité de la BAR est mieux comprise sur le terrain qu'au Siège et la motivation y est également plus forte. Les équipes de certaines OMP ont saisi l'intérêt qu'elle présente pour la gestion de leurs activités et ont mis au point leurs propres outils, faute d'appui suffisant de la part du Siège. On citera, notamment, l'outil de surveillance et d'information fondé sur Lotus Notes qui a été conçu par la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL). Il permet de suivre l'application des cadres de BAR, ce qui facilite le contrôle permanent et systématique ainsi que l'information et l'évaluation. Les Inspecteurs considèrent cette initiative comme un jalon important dans la mise en œuvre de la BAR dans les opérations de maintien de la paix.

88. Personne n'est officiellement chargé de l'évaluation au DOMP.

*Le Secrétaire général ayant donné le feu vert en 2003, le Département a établi une fonction d'évaluation au sein de la Division militaire, qui consiste à évaluer les normes militaires et les questions de politique générale dans les missions de maintien de la paix, à faire rapport à ce sujet ainsi qu'à formuler des observations sur certains points à la demande du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. Dans son rapport (A/60/640), le Secrétaire général indique que le Secrétariat dispose déjà de certaines capacités pour évaluer les composantes militaire et policière<sup>14</sup>.*

---

<sup>13</sup> *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* (Paris, OCDE, 2002).

<sup>14</sup> Observations officielles reçues du DOMP.



On ne saurait toutefois parler de capacités constante au sein du DOMP, l'équipe d'évaluation étant généralement dirigée par des consultants externes (généralistes ou commissaires de police à la retraite).

89. Une section des pratiques optimales de maintien de la paix a été créée. Elle aide à planifier, mener, gérer et appuyer les OMP en tirant les leçons de l'expérience, en réglant certains problèmes et en diffusant les meilleures pratiques en la matière. Elle déploie un large éventail d'activités concernant notamment: a) la gestion des connaissances; b) l'analyse et la définition d'orientations; c) la mise à profit de l'expérience. L'objectif global est de promouvoir l'adoption de pratiques optimales dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en aidant à mettre en place et à développer les mécanismes et les méthodes de travail nécessaires au partage des connaissances.

90. De l'avis des Inspecteurs, une section des meilleures pratiques ne peut pas jouer pleinement son rôle si elle n'a pas de capacités d'évaluation; elle doit, entre autres, fournir un appui central et des conseils pour l'auto-évaluation. En outre, on ne peut tirer des enseignements de l'expérience que si les résultats effectifs sont comparés aux résultats escomptés, sachant que l'analyse des mauvaises pratiques est tout aussi instructive que celle des bonnes.

## **Recommandation 12**

### **Le Secrétaire général devrait:**

**a) Institutionnaliser l'auto-évaluation des programmes, en tant qu'élément constitutif du système de surveillance des opérations de maintien de la paix;**

**b) Doter la Section des pratiques optimales de maintien de la paix des capacités nécessaires pour aider les OMP à pratiquer l'auto-évaluation et pour faire des évaluations thématiques.**

### **Condition 8**

**La gestion axée sur les résultats est effectivement internalisée dans l'ensemble de l'organisme**

### **Internalisation de la gestion axée sur les résultats au Département des opérations de maintien de la paix: nécessité de mettre au point une stratégie de formation**

91. Il est essentiel que la gestion axée sur les résultats soit effectivement internalisée à tous les niveaux. Il faut pour cela définir clairement les entités chargées de faciliter et coordonner l'introduction systématique de la gestion axée sur les résultats et de veiller à ce que celle-ci soit appliquée de façon cohérente. Le DOMP a désigné des points de contact pour la BAR au Siège ainsi que dans les missions, avec des homologues dans les différentes composantes de chacune d'entre elles, ce qui constitue une initiative louable.

92. Une internalisation efficace passe par la mise au point d'une stratégie de formation dans tous les secteurs, qui permette aux cadres et au personnel à tous les niveaux de bien comprendre les principes et les exigences de la gestion axée sur les résultats, ainsi que ses incidences sur leur travail.

93. Les premières mesures de formation à la BAR ont été prises en 2002, avec l'organisation d'un atelier régional pour toutes les missions de maintien de la paix (l'atelier de Turin). Deux autres ont eu lieu depuis lors, l'un à Chypre en 2003 et l'autre à Marrakech en 2005. Les ateliers de 2002 et de 2003 ont été conçus et organisés par la Division du financement du maintien de la paix, qui fait partie du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, et celui de 2005 par le

DOMP avec le concours de la Division. Avant l'introduction de la BAR, les chefs de l'administration et les responsables des budgets des opérations de maintien de la paix ont suivi un programme de formation visant à promouvoir une conception commune de cette méthode. Les ateliers ont porté sur des questions théoriques et pratiques, conceptuelles et méthodologiques, le but étant d'établir des définitions claires. Des ateliers organisés les années suivantes avec la direction des différentes missions ont permis de mieux harmoniser notions et méthodes. Le Service de gestion financière du DOMP, qui est chargé de fournir un soutien, une formation et des conseils aux opérations de maintien de la paix dans le domaine financier et budgétaire, a inscrit la budgétisation axée sur les résultats à son programme de travail de 2004. En partenariat avec la Division du financement du maintien de la paix, il a organisé plusieurs ateliers sur les questions budgétaires, destinés notamment à former à la BAR le personnel de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), de la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI), de la MINUSTAH, de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) et de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUSOUD). D'après le DOMP, les points de contact pour la BAR y ont participé.

94. Le personnel considère les OMP comme des affectations temporaires car les conditions de service sont très dures. En outre, ces affectations ne sont pas récompensées comme il convient et n'ont pas d'incidence particulière sur la carrière. Par conséquent, il y a un fort taux de renouvellement des effectifs, ce qui pose un grave problème pour le maintien de connaissances à jour et fiables, notamment en ce qui concerne la BAR. Comme cela a été souligné dans de nombreux documents, la BAR n'est pas une méthode qui puisse être appliquée du jour au lendemain: il s'agit d'un processus permanent faisant appel à l'intelligence humaine, aussi est-il nécessaire de trouver des mécanismes de formation et de diffusion des connaissances qui garantissent un niveau de compétence raisonnable au sein des missions dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. Les Inspecteurs ont constaté que la plupart des points de contact établis dans les différentes composantes des missions auprès desquelles ils se sont rendus n'avaient reçu aucune formation à la BAR.

95. Plusieurs ateliers ont déjà eu lieu, mais ce type de formation, bien que nécessaire, n'est pas suffisant étant donné le taux élevé de renouvellement du personnel. Il faudrait aussi recourir davantage à l'informatique. Les Inspecteurs estiment qu'on doit consacrer plus de ressources, financières et humaines, à la formation. Le DOMP est responsable de l'appui fonctionnel aux opérations et devrait mettre l'accent sur la formation du personnel et le maintien d'un niveau de connaissances raisonnable dans les missions.

96. Il convient de mettre au point une stratégie de formation à moyen et à long terme, conformément à la résolution 59/296 de l'Assemblée générale, en tenant compte du taux de renouvellement du personnel et de la nécessité d'agir plus systématiquement. On doit aussi étudier des mécanismes et des outils de formation efficaces et souples, en envisageant notamment un recours accru à l'informatique et aux modules de formation en ligne. Il faut insister tout particulièrement sur la formation à la gestion opérationnelle et sur les stages d'initiation, qui devraient être obligatoires. La mise au courant des nouveaux venus, y compris des responsables de la gestion opérationnelle, est jugée hautement prioritaire. Certains outils de formation ont été mis au point, mais il faut redoubler d'efforts dans ce domaine pour faciliter l'application de la BAR. À cet égard, il est inutile de vouloir réinventer la roue; il existe déjà dans le système des Nations Unies un abondant matériel de formation à la GAR, y compris des modules en ligne, qui pourrait facilement être adapté aux besoins des opérations de maintien de la paix.

97. C'est par la formation qu'il faut commencer pour surmonter un des principaux obstacles à l'adoption d'une démarche axée sur les résultats dans les OMP. Il est en effet nécessaire de s'entendre sur cette notion et il doit y avoir convergence de vues aussi bien entre les différents départements du

Secrétariat qu'aux divers échelons de la hiérarchie, depuis les organes directeurs et les responsables de la gestion opérationnelle jusqu'aux simples fonctionnaires; à cet égard, il pourrait également être utile de mettre le Conseil de sécurité au courant des méthodes axées sur les résultats.

### **Recommandation 13**

**Le Département des opérations de maintien de la paix devrait mettre au point un module de formation à la GAR, fondé sur le cadre de référence établi par le CCI et sur d'autres modules conçus par des organismes du système et par l'École des cadres des Nations Unies, pour former tous les fonctionnaires participant aux OMP, en priorité les hauts responsables et les points de contact pour la BAR. Ce module devrait être disponible en ligne et être utilisé systématiquement pour la mise au courant de toutes les personnes recrutées pour ces opérations. Il devrait également être mis à la disposition des membres du Conseil de sécurité, de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, du CCQAB, du Comité des commissaires aux comptes, du BSCI, du CCI et des autres organes s'intéressant aux OMP, à des fins d'autoformation. En outre, le Secrétaire général devrait organiser des réunions d'information ou de formation ouvertes aux membres des organes ou organismes susmentionnés.**

#### **Condition 9**

**La gestion axée sur les résultats est étayée par une stratégie de gestion des connaissances**

98. La gestion des connaissances est un outil important pour renforcer et compléter la GAR. Toute stratégie globale dans ce domaine devrait tenir compte du caractère intersectoriel de la question, qui fait entrer en jeu les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication, etc. Le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas de stratégie globale de gestion des connaissances, bien que certaines initiatives aient été prises par la Section des pratiques optimales de maintien de la paix, comme on l'a indiqué plus haut.

#### **Questions relatives à la gestion**

99. Les conditions exposées ci-dessus constituent la première partie du cadre de référence établi par le CCI, qui est consacrée au cycle allant de la planification à l'évaluation. Les Inspecteurs considèrent qu'une bonne application de la BAR dans les opérations de maintien de la paix suppose aussi l'adoption de mesures dans d'autres domaines de la gestion – gestion des ressources humaines, gestion de l'information, etc. Les paragraphes ci-après mettent en lumière les aspects qui ne sont théoriquement pas inclus dans la BAR, mais relèvent plutôt d'une stratégie générale de GAR et sont importants pour toute démarche axée sur les résultats.

100. La délégation de pouvoirs et la responsabilisation, en particulier, doivent être prises en considération dans le cadre du présent rapport. On a fait observer qu'il était urgent de développer la GAR dans les OMP. Cela suppose, entre autres, une responsabilisation accrue et un renforcement des pouvoirs délégués aux missions dans le domaine de la gestion des ressources financières et humaines (suivi du comportement professionnel au moyen du PAS électronique, récompenses et sanctions, recrutement local, etc.).

## 1. Délégation de pouvoirs

101. «La délégation de pouvoirs a pour objectif premier d'encourager une meilleure utilisation des ressources et de permettre aux organismes de réagir avec plus de souplesse, dans l'intérêt de l'efficacité globale. C'est donc un des préalables de la gestion axée sur les résultats: si l'on veut responsabiliser les cadres, il faut d'abord leur déléguer clairement des pouvoirs dans tous les domaines, et en particulier dans celui de la gestion des ressources humaines. Comme le secteur privé, les administrations publiques tendent nettement à adopter un mode de gestion plus confiant et moins restrictif, en déléguant davantage de pouvoirs aux responsables opérationnels. On ne préconise pas de déléguer des pouvoirs aux cadres pour des raisons d'opportunité, comme cela s'est toujours fait pour certaines procédures administratives: il s'agit plutôt d'opérer un changement complet dans les mentalités<sup>15</sup>».

102. En général, il y a une chaîne de commandement claire, qui va de la plus haute autorité à l'échelon le plus bas des OMP.

103. «Les missions de maintien de la paix se sont elles-mêmes radicalement transformées au cours des dernières années, pour devenir des opérations complexes et multidimensionnelles, dotées de leurs propres capacités intellectuelles, administratives et logistiques. Des pouvoirs considérables ont été délégués du Siège sur le terrain et l'on s'attend à ce que cette tendance se poursuive<sup>16</sup>». Les Inspecteurs s'en félicitent et sont convaincus qu'il faut donner aux responsables une marge de manœuvre et des pouvoirs accrus pour la gestion des ressources financières et humaines des OMP.

104. Avant de déléguer des pouvoirs aux fins de la gestion axée sur les résultats, il faut s'assurer que les responsables possèdent les compétences requises. C'est à la direction opérationnelle qu'il incombe de traduire les mandats donnés par le Conseil de sécurité en objectifs qui seront ensuite intégrés en cascade aux programmes des diverses composantes de la mission (réalisations escomptées). Le chef de mission/représentant spécial est responsable des résultats et c'est lui qui détermine les réalisations escomptées à l'échelon immédiatement inférieur qui relève de sa supervision. Malheureusement, il n'est pas exigé des chefs de mission/représentants spéciaux qu'ils aient une formation et une bonne expérience en matière de gestion, ni qu'ils soient familiarisés avec la gestion axée sur les résultats.

105. Les responsables des OMP devraient recevoir une formation idoine et pouvoir compter sur des services d'appui efficaces de la part du Département des opérations de maintien de la paix. Il faut insister sur la nécessité de ne recruter, promouvoir, affecter ou réaffecter à des postes de direction que des personnes possédant les compétences administratives requises, et sur la participation des responsables déjà en poste à des programmes de perfectionnement en matière de direction et de gestion. On ne peut responsabiliser que des personnes qui ont la formation voulue, bénéficient de l'appui nécessaire, peuvent utiliser les ressources allouées avec souplesse et disposent de pouvoirs appropriés.

---

<sup>15</sup> «Synthèse du rapport en trois parties sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies» (JIU/REP/2004/5).

<sup>16</sup> «Rapport sur l'exécution du budget du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2003 au 30 juin 2004 et projet de budget du compte d'appui pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2005 au 30 juin 2006: rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires» (A/59/784, 18 avril 2005).

## 2. Responsabilisation

106. Selon la définition que la CFPI en donne dans son cadre de gestion des ressources humaines, la responsabilisation (ou «obligation de rendre compte») suppose que le fonctionnaire assume toutes ses responsabilités et honore ses engagements, exécute les activités qui lui sont confiées dans les délais fixés, en respectant les normes de coût et de qualité et en se conformant aux règles et procédures de l'organisation, soutienne ses subordonnés, les encadre, assume la responsabilité des fonctions qu'il leur a déléguées et prenne personnellement la responsabilité de ses propres erreurs et, le cas échéant, de celles de son service<sup>17</sup>.

107. Voici un exemple de responsabilisation sans délégation de pouvoirs suffisants: un commandant de la force a indiqué qu'il avait du mal à obtenir certains produits dont il était responsable (heures de vol des patrouilles aériennes) car il lui fallait demander la permission des autorités civiles chaque fois qu'il devait organiser des vols. Il a également signalé que la disparité des troupes onusiennes – qui n'avaient pas la même formation, ne disposaient pas des mêmes équipements, etc. – compliquait beaucoup leur déploiement – sans parler des problèmes dus aux conditions particulières imposées par les États Membres qui fournissaient des contingents et au fait qu'elles étaient énoncées dans des mémorandums d'accord distincts.

108. Pareille situation ne favorise pas la maîtrise des produits, sans laquelle il ne saurait y avoir de responsabilisation. L'amélioration de la mesure des différents éléments des cadres de BAR devrait aller de pair avec une responsabilisation accrue et une délégation de pouvoirs correspondante, car «les fonctionnaires auxquels un pouvoir particulier est délégué doivent savoir ce dont ils sont responsables et ceux qui délèguent le pouvoir doivent en attendre la même chose»<sup>18</sup>. La diligence et la motivation des cadres à tous les niveaux, à commencer par la haute direction, sont à cet égard indispensables.

109. Il est impératif de laisser aux responsables une certaine marge de manœuvre, ce qui peut les inciter fortement à réaliser des économies supplémentaires. Ils voient d'ailleurs dans la BAR un outil utile à cet égard. Le système actuel ne les pousse guère à ménager les ressources, car ils pensent que s'ils économisent pendant l'exercice budgétaire en cours cela entraînera une réduction des budgets ultérieurs. Autrement dit, ce système encourage la dépense et une surbudgétisation, alors que si l'on donnait aux gestionnaires les coudées plus franches ils pourraient être portés à faire des économies, à condition que celles-ci puissent servir à financer d'autres éléments de l'opération considérée, en cas de besoin, au lieu d'être retranchées des futurs budgets. Il faut bien voir que la GAR est une méthode de planification et de décision souple, comme il ressort de la série de documents établis à ce sujet par le CCI qui souligne bien la nécessité de «repérer les programmes et activités dont les résultats ne sont pas satisfaisants, qui sont dépassés ou qui n'ont guère d'utilité, et de transférer les ressources correspondantes non seulement aux programmes qui se sont révélés efficaces et utiles, mais encore à ceux qui sont considérés comme absolument prioritaires»<sup>19</sup>.

110. Le redéploiement des économies, par exemple leur réaffectation à des projets administrés par la mission qui peuvent avoir un effet rapide, pourrait encourager les responsables à économiser et à

---

<sup>17</sup> CFPI, «Cadre de gestion des ressources humaines», Glossaire, p. 20.

<sup>18</sup> Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), DG/Note/02/11, 21 mai 2002.

<sup>19</sup> JIU/REP/2004/5 (voir plus haut la note 15).

mieux utiliser les ressources. C'est du reste ce qui a été proposé dans le rapport Brahimi<sup>20</sup>, aux termes duquel «les chefs des opérations de paix de l'ONU devraient se voir donner les moyens de financer des projets à impact rapide qui améliorent véritablement la vie des habitants de la zone où est déployée une mission». Des situations aussi sujettes à l'influence de facteurs imprévus et externes exigent une plus grande flexibilité en matière de gestion, les responsables devant pouvoir s'adapter rapidement aux changements sans être entravés par une réglementation tatillonne. L'élargissement de leurs pouvoirs et de leur marge de manœuvre devrait cependant aller de pair avec une responsabilisation accrue.

#### **Recommandation 14**

**Le Secrétaire général devrait étudier la gestion des ressources humaines des OMP sous tous ses aspects, en vue d'adapter les orientations, les règles, les procédures et les pratiques aux besoins particuliers de ces opérations dans le cadre de la GAR, et soumettre à l'Assemblée générale une politique révisée de gestion des ressources humaines, pour examen et approbation à la reprise de sa soixante et unième session.**

111. «Le principe de la responsabilisation s'applique à tous les niveaux, depuis le sommet jusqu'à la base. Les chefs de secrétariat et les chefs des principales unités administratives sont donc les premiers à devoir répondre des résultats attendus d'eux<sup>21</sup>.». Le système de suivi du comportement professionnel (PAS) est le principal outil mis en place pour évaluer le comportement professionnel des fonctionnaires pris individuellement; c'est le moyen le plus efficace de les responsabiliser. Ce système n'est toutefois pas utilisé de façon cohérente au DOMP et dans les opérations de maintien de la paix, les plans de travail individuels n'étant pas toujours correctement rattachés aux programmes prescrits et le PAS ne couvrant pas tous les échelons de la hiérarchie (seuls les fonctionnaires de la classe D-2 et des classes inférieures font l'objet d'une évaluation régulière). L'application générale de la GAR exige une modification des mécanismes de responsabilisation, l'accent devant être mis sur les résultats et non plus sur la conformité aux règles.

112. La direction et les cadres supérieurs sont les premiers à devoir répondre des résultats et ils doivent se montrer fermement résolus à suivre une démarche axée sur les résultats. Comme on l'a vu plus haut, les choses laissent à désirer dans ce domaine; plusieurs documents préconisent un plus grand engagement de la direction en faveur de la BAR, point sur lequel les Inspecteurs sont bien d'accord. Le passage de la BAR à la GAR ne sera pas possible sans une participation plus active à tous les niveaux de la hiérarchie, et en particulier aux échelons les plus élevés.

### **3. Contrôle**

113. Voici la définition donnée de l'audit (contrôle) par l'OCDE:

*Activité de contrôle en matière de qualité, exercée de façon objective et indépendante, et destinée à améliorer les opérations d'une organisation et à en accroître la valeur. L'audit aide une organisation à atteindre ses objectifs grâce à une approche systématique et rigoureuse pour constater et améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des processus de gouvernance.*

*Remarque: une distinction doit être effectuée entre l'audit de régularité (de contrôle, exemple: contrôle financier) qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur et*

---

<sup>20</sup> Voir plus haut la note 1.

<sup>21</sup> JUI/REP/2004/5 (voir plus haut la note 15).

*l'audit de performance qui s'intéresse à la pertinence, à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacités. L'audit interne fournit une appréciation des contrôles internes exercés par une unité rendant compte à la direction, tandis que l'audit externe est exécuté par un organisme indépendant<sup>22</sup>.*

114. Le BSCI joue dans les opérations de maintien de la paix le rôle d'un auditeur interne; des auditeurs résidents sont établis sur les lieux de chaque opération et les missions font l'objet d'un audit annuel; les auditeurs font rapport au BSCI, et non pas au DOMP. Le Comité des commissaires aux comptes procède à des audits externes. À cet égard, les Inspecteurs ont constaté un net sentiment de saturation. La direction du Département des opérations de maintien de la paix a indiqué que celui-ci faisait actuellement l'objet de 28 types d'audit différents, dont certains se chevauchaient. On notera que dans sa résolution 59/296 l'Assemblée générale a également prié «le Secrétaire général de charger d'urgence le Bureau des services de contrôle interne de réaliser un audit de gestion approfondi portant sur les pratiques du Département des opérations de maintien de la paix [...] dans les domaines opérationnels des finances, y compris l'établissement des budgets [...]».

115. La pléthore d'activités de contrôle non coordonnées est source de confusion et risque de donner lieu à des orientations contradictoires de la part des différents acteurs (le DOMP, le DAP, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, le BSCI, le Comité des commissaires aux comptes, le CCI, le CCQAB et le Conseil de sécurité). À cet égard, les Inspecteurs jugent que le niveau de microgestion est excessif, ce qui va à l'encontre des principes de toute démarche axée sur les résultats. L'Assemblée générale devrait étudier comment faire en sorte que les orientations concernant le contrôle des opérations de maintien de la paix soient données, coordonnées et suivies d'une façon structurée et systématique. Pour éviter les contradictions dans ce domaine, il faut d'abord promouvoir une convergence de vues entre les différents acteurs, y compris les organes directeurs, grâce à l'utilisation d'un langage commun dans le domaine de la GAR.

#### **Recommandation 15**

**L'Assemblée générale devrait demander aux organes de contrôle internes et externes, y compris le CCQAB, le Comité des commissaires aux comptes, le BSCI et le CCI:**

**a) De s'en tenir à leurs fonctions consultatives et mutuellement complémentaires à l'égard de l'Assemblée générale et du Secrétaire général, sans intervenir dans la gestion des OMP;**

**b) De coordonner leurs activités pour éviter les chevauchements, les doubles emplois et les orientations contradictoires dans le contrôle des opérations de maintien de la paix.**

#### **4. Suivi du comportement professionnel**

116. On s'accorde à penser que, du point de vue de la gestion des ressources financières et humaines, les cycles actuels laissent à désirer. Il s'écoule environ un an entre le moment où les projets de budget sont établis et le moment où ils sont approuvés. La budgétisation axée sur les résultats commence généralement par la publication d'orientations stratégiques par le DOMP à la fin du mois de mai. Suivent l'établissement des cadres de BAR, en juin, puis le calcul des prévisions de dépenses, généralement entre juillet et septembre. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et sa Division du financement du maintien de la paix, le DOMP et les missions discutent ensuite des propositions qui ont été faites entre septembre et décembre. Les projets de budget

---

<sup>22</sup> Voir plus haut la note 13.

sont mis en forme et traduits de façon à être prêts en février; l'Assemblée générale les examine à la reprise de sa session et les approuve définitivement en mai-juin. Or, les opérations de maintien de la paix sont soumises à l'influence d'un grand nombre de facteurs externes et imprévus et s'inscrivent dans des situations qui évoluent très vite. Une année est une période très longue dans ce contexte.

117. Le PAS électronique a son propre cycle annuel qui commence en avril. Il n'est pas logique d'utiliser des cycles différents pour évaluer le comportement professionnel des fonctionnaires et l'activité des missions, puisque ces deux éléments sont étroitement liés. Les OMP sont obligées de s'adapter à des fonctions d'appui – budgets, ressources humaines – qui suivent des cycles différents. Les Inspecteurs estiment qu'au contraire ce sont les fonctions d'appui qui devraient être adaptées aux besoins des opérations.

118. Le délai excessif qui s'écoule entre l'établissement des propositions des missions et des cadres de BAR et l'approbation définitive des budgets par l'Assemblée générale complique beaucoup la planification. En particulier, il est très difficile de fixer aussi longtemps à l'avance les objectifs, les réalisations escomptées et les produits; les cadres de BAR risquent en outre d'être dépassés tout de suite après – voire avant – leur approbation et de ne plus être réalistes. Les Inspecteurs, conscients du problème, estiment que le Secrétariat devrait revoir le processus de budgétisation pour l'accélérer et le rendre plus efficace. D'après le Département des opérations de maintien de la paix, le Groupe de travail du processus budgétaire qui relève du DOMP et du Département de la gestion est en train d'examiner les calendriers actuels et fera des propositions en vue de modifier la répartition du temps entre les deux départements.

119. Les Inspecteurs ont noté certaines redondances dans l'interface entre le Service de gestion financière du DOMP, et la Division du financement du maintien de la paix de l'Office de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. C'est là un domaine où l'on pourrait faire des gains d'efficacité en vue d'accélérer la préparation des projets de budget. L'analyse de ces inefficacités potentielles dépasse le cadre du présent rapport, mais la question devrait être traitée dans l'étude que doit faire le BSCI conformément à la résolution 59/296 de l'Assemblée générale.

120. Les missions de maintien de la paix croulent sous le poids de tâches administratives sans liens avec l'exécution de leurs activités opérationnelles et passent beaucoup de trop de temps à établir des projets de budget et des rapports sur différentes questions au lieu de se consacrer essentiellement à ces activités. Paradoxalement, le budget de l'ONU est établi selon un cycle biennal, alors que celui des OMP suit un cycle annuel.

121. La consolidation de la paix prend du temps. Il convient d'étudier la possibilité d'allonger les cycles budgétaires. À cet égard, les Inspecteurs jugent qu'il serait bon de prévoir à la fois des cycles de planification plus longs, avec un calcul indicatif des ressources, et des cycles plus courts pour l'ouverture des crédits, qui pourraient être liés au renouvellement des mandats. Cela permettrait d'alléger la paperasserie. En fait, le cycle financier actuel va au-delà du mandat de certaines opérations; les OMP exigent en outre des engagements financiers dont la durée excède celle des mandats (par exemple, les fournisseurs de combustibles ont besoin de garanties contractuelles afin de recouvrer leur investissement initial dans l'infrastructure requise pour approvisionner les OMP).

122. Les systèmes de suivi du comportement professionnel devraient indiquer clairement aux fonctionnaires les buts de l'organisme et leur permettre d'aligner leurs propres objectifs sur ceux de la mission. Il y a un lien direct entre le comportement professionnel des fonctionnaires et l'exécution des programmes. Pour faire bien comprendre l'effet que peut avoir le comportement individuel des fonctionnaires sur l'exécution des programmes pendant la période d'évaluation, il faut aligner le cycle du PAS sur celui du budget de l'OMP. Les systèmes de suivi du comportement professionnel



devraient être considérés comme des outils de gestion qui aident à exploiter, orienter et contrôler les ressources au quotidien.

123. Pour être efficace, la gestion axée sur les résultats dans les opérations de maintien de la paix nécessite l'intégration en cascade des objectifs de la mission à tous les échelons de la hiérarchie, depuis le sommet jusqu'à la base: composantes, divisions, sections, groupes et individus. Il n'est pas logique d'évaluer le comportement professionnel des fonctionnaires au moyen d'un PAS électronique dont le cycle est différent du cycle d'évaluation de médiateur de mécanismes spéciaux comme la Division du financement du maintien de la paix, elle devrait l'opération considérée. Puisque l'ONU gère les aspects financiers du maintien de la paix par l'inter aussi envisager une gestion spécifique des ressources humaines affectées aux OMP, et notamment adapter le cycle du PAS aux besoins des OMP et non le contraire.

### **Recommandation 16**

**Le Secrétaire général devrait:**

**a) Étudier la disparité actuelle des cycles de gestion des ressources financières et humaines, en vue de soumettre à l'Assemblée générale une recommandation concernant leur harmonisation;**

**b) Dans le cadre de la préparation de l'étude du BSCI, rationaliser et simplifier le processus qui va de l'établissement à la soumission et à l'approbation des projets de budget des opérations de maintien de la paix.**

-----