



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/AC.51/1996/3
22 mars 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITE DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION
Trente-sixième session
3-28 juin 1996 (Première partie)
Point 4 d) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS RELATIVES AUX PROGRAMMES : EVALUATION

Évaluation approfondie des opérations de maintien
de la paix : phase finale

Note du Secrétaire général

Conformément au paragraphe 5 e) i) de la résolution 48/218/B du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de communiquer au Comité du Programme et de la coordination le rapport ci-joint du Bureau des services de contrôle interne intitulé "Évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase finale" daté du 22 mars 1996. Ce rapport a été examiné par les départements et services compétents. Le Secrétaire général souscrit à ses recommandations.

* E/AC.51/1996/1

ANNEXE

22 mars 1996

Evaluation approfondie des opérations de maintien de la paix :
phase finale

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Le présent rapport, qui traite de la phase finale des opérations de maintien de la paix, complète les deux rapports sur les opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1994/3 et Corr. 1 et E/AC.51/1995/2), qui, rappelons-le, portaient sur la phase de démarrage. Ce rapport présente des conclusions et recommandations sur la mise en pratique des enseignements tirés de l'expérience; la désignation de centres de décision; les aspects de consolidation de la paix des missions; les enseignements à tirer de la phase finale des missions; les arrangements futurs; la planification de la phase finale; la liquidation des missions; le transfert des avoirs et les activités de maintien de la paix et autres activités de terrain dans les pays qui restent aux prises avec une guerre civile.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 4	4
II. CAPACITÉ À TIRER DES ENSEIGNEMENTS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	5 - 12	5
A. Suite donnée aux recommandations antérieures	5 - 7	5
B. Que reste-t-il à faire pour tirer des enseignements des missions?	8 - 12	7
III. ENSEIGNEMENTS À TIRER DE MISSIONS MENÉES À BIEN	13 - 35	10
A. Consolidation de la paix pendant la mission	13 - 18	10
B. Prorogation de la phase finale	19 - 23	14
C. Transfert des responsabilités	24 - 27	15
D. Planification de la phase finale	28	18
E. Liquidation des missions	29 - 33	18
F. Sort réservé aux avoirs	34 - 35	20
IV. QUELQUES PROBLÈMES DE LIQUIDATION RELATIFS À DES MISSIONS QUI N'ONT PAS ÉTÉ MENÉES À BIEN	36 - 38	21

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été rédigé en réponse à une recommandation que le Comité du Programme et de la coordination (CPC) a faite à l'Assemblée générale au cours de la première partie de sa trente-quatrième session, à savoir que la phase finale des opérations de maintien de la paix fasse l'objet d'une évaluation approfondie en 1996 a/. Deux rapports précédents portant sur la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix (E/AC.51/1994/3 et Corr. 1 et E/AC.51/1995/2) ont examiné la capacité des Nations Unies à tirer des enseignements de son expérience et à établir des centres de décision, des principes et des consignes permanentes pour les grandes composantes des opérations de maintien de la paix. Une assez grande part du présent rapport est consacrée à un examen de la suite donnée aux recommandations antérieures; les propositions qu'il contient visent à renforcer les décisions que le Comité a déjà prises au sujet des opérations de maintien de la paix.

2. Le présent rapport se fonde sur des documents des Nations Unies publiés, notamment des rapports au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, ainsi que sur des résolutions de ces organes, des rapports du Comité des commissaires aux comptes et des documents internes pertinents des départements concernés, tels qu'évaluations de fin de mission et études sur les enseignements tirés des missions, sur des rapports des commissaires aux comptes et des entretiens avec des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies participant à des opérations de maintien de la paix. Des études réalisées à l'extérieur par des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des particuliers ont également été prises en compte.

3. Ce rapport examine principalement des questions concernant la phase finale d'opérations de maintien de la paix qui ont été menées à bien mais le dernier chapitre examine certains problèmes posés par des missions qui ne l'ont pas été. Les missions récemment menées à bien comprennent l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) et la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL). Dans le premier cas "malgré de sérieuses difficultés, l'APRONUC a pu accomplir sa tâche principale, qui était d'organiser la tenue d'élections libres et équitables au Cambodge et de mettre en place une assise solide pour que le peuple cambodgien puisse édifier un avenir stable et pacifique." (S/26360, par. 30); les deux autres missions de grande envergure "se sont soldées par un succès, qui s'est traduit dans les deux cas par l'organisation d'élections sous la surveillance de l'ONU et par la mise en place de gouvernements élus, faisant naître l'espoir que la stabilité de ces deux pays s'en trouverait renforcée." b/

4. Un Colloque international sur les stratégies de reconstruction après les conflits s'est tenu en Autriche les 23 et 24 juin 1995. Y ont participé 58 personnes représentant des services de l'ONU chargés de questions politiques, humanitaires et de développement, des organisations

spécialisées, les institutions de Bretton Woods, des pays donateurs et des organisations non gouvernementales ainsi que des pays déchirés par des guerres. Une réunion complémentaire est prévue pour 1996. De même, le Groupe de travail interinstitutions sur le rôle du Système des Nations Unies après les conflits, établi par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO), s'est intéressé à la nécessité d'une stratégie et d'un cadre de redressement après un conflit et établit une liste des moyens dont dispose l'ONU pour répondre aux besoins de relèvement après les conflits. Il a été tenu compte des conclusions et des recommandations de ces réunions lors de la formulation des recommandations figurant dans le présent rapport. Le groupe de travail officieux à participation non limitée de l'Assemblée générale sur l'Agenda pour la paix examine actuellement des questions liées à certains thèmes abordés dans le présent rapport.

Recommandation I, Coordination avec des activités apparentées. Le présent rapport et les conclusions et recommandations que le CPC formulera à son sujet seront soumis à l'examen du Groupe de travail officieux à participation non limitée de l'Assemblée générale sur l'Agenda pour la paix, du Groupe de travail officieux à participation non limitée de l'Assemblée générale sur l'Agenda pour le développement et du Groupe de travail interinstitutions sur le rôle du système des Nations Unies après les conflits.

II. CAPACITÉ À TIRER DES ENSEIGNEMENTS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

A. Suite donnée aux recommandations antérieures

5. Un Groupe des enseignements tirés des missions a été créé en avril 1995 au sein du Département des opérations de maintien de la paix en réponse aux recommandations 1 à 4 du Rapport intérimaire sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage (E/AC.51/1994/3, par. 8-10) et à la recommandation 1 du rapport final sur l'évaluation approfondie des opérations de maintien de la paix : phase de démarrage (E/AC.51/1995/2, par. 16-18). Le Groupe comprend deux postes d'administrateur et un poste de services généraux. Il se constitue actuellement des archives de documents existants et fait aussi réaliser de nouvelles études et organiser des séminaires sur "les enseignements tirés des missions".

Tableau 1. Etat d'avancement des évaluations de fin de mission et travaux apparentés au 31 décembre 1995 a/

Mission	Evaluation de fin de mission	Séminaire sur les enseignements tirés	Evaluations apparentées de l'ONU
Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT)	Projet de texte pour toutes les composantes	Non	
APRONUC	Projet de texte pour toutes les composantes	Oui	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
ONUMOZ	Rapport sur les opérations militaires, de police civile et fonctions d'appui	Oui	Programme des Nations Unies pour le développement
Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM)	Fonctions d'appui	Oui, rapport détaillé paru	

6. Un examen détaillé de la suite donnée aux recommandations visant à mettre en place une capacité d'intervention, au Siège de l'ONU, à l'appui des grandes composantes fonctionnelles, recommandations qui figuraient il y a deux ans dans le Rapport intérimaire sur l'évaluation approfondie de la phase de démarrage révèle que, dans l'ensemble, des efforts notables ont été déployés depuis un an environ. Les enseignements tirés des missions commencent à se traduire par des politiques, consignes permanentes, directives, guides et manuels de formation mais ce processus n'est pas très avancé.

7. C'est la fonction police civile qui a le plus avancé depuis un an. Le projet de Manuel est désormais en circulation; il contient des chapitres sur les normes associées aux fonctions de la police civile et d'autres chapitres sur la liaison, négociation et médiation, les communications, la sécurité, les premiers secours et les questions administratives et logistiques. Il comprend aussi des modèles de rapports de patrouille, rapports d'incidents etc. et des annexes sur les consignes à l'intention de la police civile des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Règles pénales établies par l'Organisation des Nations Unies à l'intention des forces de police chargées du maintien de la paix. En outre, un premier projet de programme de formation à l'intention de la police civile des Nations Unies a été établi; il comprend des segments sur les règles de conduite, les communications et autres questions ainsi que des exercices de simulation des situations de terrain suivant les techniques opérationnelles de l'ONU.

Tableau 2. Capacité actuelle d'intervention des grandes composantes fonctionnelles des missions de maintien de la paix

Grande composante	Existe-t-il un centre de décision approprié		Existe-t-il des doctrines (principes d'action convenus au international?		Existe-t-il des consignes permanentes?		La capacité de mise en oeuvre est-elle adéquate?	
	<u>3/94</u>	<u>12/95</u>	<u>3/94</u>	<u>12/95</u>	<u>3/94</u>	<u>12/95</u>	<u>3/94</u>	<u>12/95</u>
Information	Non	Progrès	Non	Pas de changement	Non	Progrès	Non	Progrès
Elections	Oui	Oui	Oui	Oui	Projet	Projet	Oui	Oui
Rapatriment	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Droits de l'homme	Non	Non	Certaines	Pas de changement	Non	Pas de changement	Non	Pas de changement
Police civile	Non	Gros progrès	Certaines	Gros progrès	Projet	Projet avancé	Non	Gros progrès
Composante militaire	Oui	Oui	Certaines	Pas de changement	Oui	Oui	Poursuite du développement de l'initiative concernant une force en attente lancée en 1993	

B. Que reste-t-il à faire pour tirer des enseignements des missions?

8. Pour tirer des enseignements des missions, il faut non seulement faire le travail intellectuel d'évaluation mais aussi traduire ce travail en principes, en consignes permanentes, directives et manuels qui tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience. L'existence d'une évaluation de fin de mission, aussi réfléchie soit-elle, ne suffit pas à elle seule à garantir que l'Organisation des Nations Unies tirera la leçon de l'expérience, en tant qu'institution. Pour cela, il faut que les conclusions et recommandations des évaluations débouchent sur l'établissement de politiques et procédures nouvelles ou sur une modification de celles qui existent. La création d'un Groupe des enseignements tirés des missions au sein du Département des opérations de maintien de la paix représente un premier pas sur la voie de modalités institutionnelles devant permettre à l'ONU de mettre à profit les enseignements tirés du passé dans ses nouvelles missions.

9. Le sentiment d'impuissance et l'inefficacité qu'impose aux missions l'absence de consignes permanentes tirées de l'expérience sont décrites de façon frappante dans le rapport d'évaluation de fin de mission sur l'ONUMOZ :

" Malgré les efforts déployés à diverses reprises par le personnel de l'ONUMOZ, il n'a pu obtenir aucun document de référence du siège de l'ONU ni d'autres missions au sujet des procédures appliquées dans d'autres missions de maintien de la paix sur des questions aussi importantes que la démobilisation, la surveillance des cessez-le-feu, l'entreposage et la mise en sécurité des armes, les enquêtes sur les violations de l'accord, etc. On pourrait penser que les Nations Unies auraient acquis une certaine expérience après de nombreuses années d'opérations de maintien de la paix; or, le personnel de l'ONUMOZ a été obligé d'inventer toutes les règles concernant l'exécution d'éléments clés de son mandat dans le vide le plus complet. La mise au point de ces outils opérationnels indispensables a pris des mois de négociations entre les intéressés. Aucun membre du personnel n'avait d'expérience pratique ou juridique de questions telles que l'établissement de règles de démobilisation ou les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu. La mission aurait gagné beaucoup de temps, économisé beaucoup d'argent et se serait épargnée beaucoup d'ennuis si elle avait pu se référer à des exemples d'autres missions, qu'elle aurait pu adapter au contexte du Mozambique. Il est jugé très utile qu'une archive centralisée soit établie à de telles fins au siège de l'ONU."

Le rapport d'évaluation de l'ONUMOZ joignait en annexe un grand nombre de documents qui "pourraient être utiles à toute mission chargée de superviser la séparation, la concentration et la démobilisation de factions préalablement en guerre".

10. Il est clair qu'il n'existe pas encore de centre de documentation capable de fournir des documents aux bureaux extérieurs à leur demande et d'aider les responsables de l'établissement d'une nouvelle mission. Une recommandation à cet effet était présentée dans l'évaluation de fin de mission de l'ONUMOZ. Le rapport intérimaire (E/AC.51/1994/3, par. 10) avait noté l'absence d'un tel centre de documentation et dans sa recommandation 4 proposé que le Département des opérations de maintien de la paix crée un tel centre, en consultation avec la Bibliothèque Dag Hammarskjöld.

Recommandation 2. Services de documentation du Siège : Le centre de documentation dont la création était proposée dans la recommandation 4 du Rapport intérimaire (E/AC.51/1994/3) devrait être créé et il devrait, d'ici au 30 septembre 1996, informer toutes les missions du contenu de ses collections et des documents imprimés ainsi que des services électroniques qu'il est en mesure de fournir. Un catalogue des collections devrait être établi (avec l'aide de la Bibliothèque Dag Hammarskjöld) au niveau de détail voulu pour être utile aux missions. Dans la mesure du possible, une liaison informatique en direct devrait être établie avec le Siège pour que les bureaux extérieurs puissent avoir directement accès à l'information venant d'autres missions de maintien de la paix.

11. Au cours de sa trente-cinquième session, le CPC a "reconnu l'importance que revêtait l'information dans les opérations de maintien de la paix et il a recommandé que le Secrétaire général prenne les dispositions nécessaires pour que cette composante reçoive l'appui voulu."c/ Par la suite, le Secrétaire général a désigné le Département de l'information comme centre chargé d'apporter un appui à la composante information. Le Département de l'information a établi un groupe de travail interdépartemental sur les stratégies médiatiques pour les

opérations de maintien de la paix et autres opérations hors Siège et désigné sa Section de la paix et de la sécurité comme point de coordination et secrétariat du groupe de travail, qui a adopté une série de directives pour les opérations hors Siège. Ces dispositifs institutionnels font appel à un large éventail de ressources mais n'affectent pas une personne à plein temps aux composantes information des opérations hors Siège. Le Bureau des services de contrôle interne continuera de surveiller l'efficacité avec laquelle ces arrangements permettent de mener les fonctions énumérées dans l'annexe II du rapport intérimaire (E/AC.51/1994/3) pour ce qui est de la composante information et rendra compte de ses conclusions à la trente-septième session du CPC dans le cadre de l'examen triennal mentionné dans la recommandation 5 ci-dessous.

12. Malgré la réduction prévue des ressources consacrées aux opérations de maintien de la paix, il est indispensable que les enseignements décrits dans les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements tirés des missions soient institutionnalisés sous forme de principes, directives, guides et manuels couvrant les activités principales de missions à composantes multiples. Ne pas entreprendre le travail supplémentaire nécessaire pour mettre en pratique les leçons de l'expérience entraînerait un gaspillage extraordinaire des centaines de millions de dollars que vaut l'expérience acquise dans des activités qui restent importantes telles que la démobilisation de factions en guerre.

Recommandation 3. Mise en pratique des enseignements tirés des missions : Pour chacune des grandes activités des missions de maintien de la paix à composantes multiples, le Groupe des enseignements tirés des missions et le centre de décision associé à la composante ou à l'activité devrait :

- a) Examiner les parties pertinentes des évaluations de fin de mission et des rapports sur les enseignements tirés des missions et documents apparentés, en consultation avec les organisations appropriées du système des Nations Unies et en tirer des principes et règles ou modifier les principes et règles existants en conséquence.
- b) Publier les résultats de ce processus d'ici à juin 1997;
- c) Le cas échéant, demander aux gouvernements nationaux de détacher du personnel, surtout du personnel ayant une expérience de terrain de missions, pour compléter les ressources du budget ordinaire qui peuvent être consacrées à ces activités.

Recommandation 4. Désignation de centres de décision : Le Secrétaire général devrait désigner des centres de décision appropriés, dotés des fonctions énumérées dans l'annexe II du rapport intérimaire (E/AC/51/1994/3) qui travailleront à la démobilisation, la réinstallation et la réintégration des populations déracinées et à toutes autres grandes activités des missions de maintien de la paix à composantes multiples qui n'ont pas encore été assignées à un centre de décision.

Recommandation 5. Examen triennal de l'évaluation approfondie de la phase de démarrage des opérations de maintien de la paix : L'examen triennal, à soumettre au CPC à sa trente-septième session, devrait comprendre une évaluation de la suite donnée aux recommandations

figurant dans le Rapport intérimaire (E/AC.51/1994/3), aux recommandations correspondantes du Rapport final (E/AC.51/1995/2) et à celles du présent rapport.

III. ENSEIGNEMENTS À TIRER DE MISSIONS MENÉES À BIEN

A. Consolidation de la paix pendant la mission

13. Dans la Section 6 de l'Agenda pour la paix, le Secrétaire général déclare, à propos des activités de maintien de la paix, qu'"il faut, pour asseoir la paix ainsi recouvrée sur des bases durables, que l'on s'attaque résolument...aux causes économiques, sociales, culturelles et humanitaires du problème" (A/47/277, par. 57). Les opérations de consolidation de la paix postérieures à un conflit ne devraient pas commencer après la fin d'une mission de maintien de la paix mais de préférence pendant cette mission. Une opération de maintien de la paix représente souvent, voire généralement, la plus forte concentration d'aide extérieure qu'un pays recevra de la communauté internationale. Pour que cette opération se solde par une réussite durable, il faut qu'elle laisse une situation suffisamment stable pour que la reconstruction et le développement se poursuivent en temps de paix, avec l'assistance des institutions de développement et d'autres formes d'aide internationale. Il est donc fortement souhaitable que la mission atteigne ses objectifs de manière à, dans toute la mesure du possible, consolider les activités de consolidation de la paix. Les trois missions récemment menées à bien, l'APRONUC, l'ONUMOZ et ONUSAL contenaient toutes des éléments importants de consolidation de la paix.

14. Au Cambodge, l'APRONUC a été officiellement désignée comme "autorité provisoire", les opérations sont allées "bien au delà de la résolution des conflits ou de la fourniture d'une aide humanitaire; en fait l'objectif assigné à l'APRONUC était d'apporter un soutien actif aux institutions sociales, politiques et économiques du Cambodge."d/ Il y a eu des "activités étendues de reconstruction des routes, des ponts et des autres infrastructures accomplies par des ingénieurs militaires de l'APRONUC" (S/26360, par. 22). Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont tous deux participé à la mission préparatoire de novembre 1991 et à la mission économique de mars 1992; plus tard, le FMI a envoyé des missions et, en collaboration avec le PNUD, a remis en état les systèmes bancaire, monétaire, budgétaire et statistique du Cambodge. Le personnel de l'APRONUC est resté en contact étroit avec ces missions. Ces modalités de travail ont débouché sur une analyse commune de la situation économique du Cambodge et de la nature des mesures à prendre pour remédier aux problèmes.

15. Au Mozambique, l'ONUMOZ avait notamment pour mandat de surveiller le programme global de désarmement et de démobilisation et de coordonner et de surveiller les opérations d'aide humanitaire menées dans tout le pays ainsi que de fournir une assistance aux élections nationales et d'en assurer la vérification. La mission a entrepris de désarmer et de démobiliser quelque 80.000 combattants et facilité leur retour à la vie civile; elle a en outre coordonné une opération humanitaire qui a rendu possible le retour de 4 millions de réfugiés et de personnes déplacées. La mission a aussi aidé à dissiper la méfiance entre anciens adversaires et à mettre en place un cadre institutionnel indispensable au processus démocratique, y compris la mobilisation de ressources qui a permis à la Resistência Nacional Mozambicana (RENAMO) et aux nouveaux groupements politiques de s'organiser en partis et de prendre effectivement part aux

élections.e/ Un projet du Département des services d'appui et de gestion pour le développement du PNUD a fourni une assistance technique à la préparation et à l'organisation d'élections; l'ONUMOZ elle-même s'est efforcée d'assurer une surveillance indépendante et impartiale du processus électoral. Un modeste projet d'assistance technique, ne comprenant initialement que cinq experts, est devenu le plus grand programme du PNUD au Mozambique, qui en définitive a soutenu plus de 50.000 agents électoraux et assuré une grande partie des dispositifs matériels et logistiques associés aux élections.

16. En El Salvador, l'ONUSAL avait pour mandat initial de vérifier que les parties respectent l'Accord sur les droits de l'homme signé à San José. Les accords ultérieurs ont nécessité l'élargissement du mandat de l'ONUSAL pour inclure le démantèlement de la structure militaire du Frente farabundo Martí para la Liberación nacional (FMLN) et la réintégration de ses membres dans la vie civile ainsi que la vérification par les Nations Unies de ces activités. Ce processus devrait être suivi par la réduction des forces armées salvadoriennes, l'abolition de la police du trésor et de la garde nationale et la création d'une Commission spéciale impartiale chargée d'évaluer la compétence professionnelle de plus de 2.000 officiers (S/23402, annexe, par. 64-66). Dans la résolution 729 (1992) du 14 janvier 1992, le Conseil de sécurité incluait dans le mandat de l'ONUSAL " la vérification et la supervision... de l'accord sur la création d'une police civile nationale". Dans un rapport portant sur tous les aspects de l'ONUSAL, le Secrétaire général informait le Conseil de sa proposition concernant le transfert des terres à 47.500 personnes au plus, dont des ex-combattants des deux parties, qui "du fait qu'elle a été acceptée par les deux parties ...constitue en fait un additif aux accords de paix."(S/25812, par. 56).

17. Les paragraphes ci-après donnent des exemples de conclusions et recommandations figurant dans des évaluations de fin de mission, des rapports sur les enseignements à tirer des missions et autres rapports semblables concernant des efforts de consolidation de la paix menés pendant la mission :

a) Afin d'atteindre l'objectif fondamental, qui était de faciliter la réintégration de toutes les personnes rentrant chez elles, un protocole d'accord a été signé avec le PNUD en janvier 1992, après quoi le Bureau des services aux projets du PNUD a établi le Cambodia Resettlement and Reintegration Programme. Une unité de gestion technique conjointe a été créée à Phnom Penh et chargée d'examiner et d'approuver des Projets à impact rapide visant à donner un coup de pouce aux communautés où rentraient un grand nombre de villageois pour leur permettre d'atteindre un niveau de développement plus soutenu. Le HCR a financé et supervisé la mise en oeuvre de quelque 80 projets à impact rapide d'un montant total de 9,5 millions de dollars. Une soixantaine d'ONG internationales et nationales ainsi que d'autres institutions des Nations Unies (PNUD, Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation internationale du travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)) et des organisations non gouvernementales ont participé à la réalisation de ce programme (Rapport de l'APRONUC sur les enseignements à tirer de la mission);

b) Grâce à l'expérience acquise lors du programme conjoint HCR/PNUD à impact rapide réalisé au Cambodge, le HCR et d'autres institutions d'aide ont suggéré que des activités semblables de

relèvement constituent un élément essentiel de renforcement aux premiers stades de mise en oeuvre d'un accord de paix globale, surtout dans les pays qui ont connu une guerre prolongée. (Report and Recommendations of IPS/UNITAR, International Conference on the United Nations Transitional Authority in Cambodia: Debriefing and Lessons) (mars 1995);

c) Les institutions des Nations Unies mettaient l'accent sur un processus de démobilisation comportant une éducation à long terme alors que le personnel chargé des opérations de maintien de la paix devait se concentrer sur la bonne marche des activités de démobilisation. Ces opinions divergentes des institutions des Nations Unies et de l'ONUMOZ ont créé des tensions entre la culture du développement et celle du maintien de la paix (Séminaire de l'ONUMOZ);

d) Toute mission de maintien de la paix de l'ONU devrait inclure la promotion d'un processus indirect de renforcement de la paix, c'est-à-dire soutenir le renouveau de la vie associative. La renaissance d'un réseau d'associations civiques, professionnelles, commerciales, sportives et autres est une composante essentielle de la réconciliation dans les pays déchirés par la guerre. La société civile est l'épine dorsale d'un système politique durable. (Evaluation de la mission en Somalie);

e) Lorsque les opérations de maintien de la paix vont de pair avec des activités de consolidation de la paix, elles ont toutes chances d'être mieux acceptées de la population locale. C'est le manque de fonds à consacrer au renforcement de la paix au Rwanda qui a en grande partie sapé les activités de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) (Rapport sur la Somalie).

f) Pour que le Représentant spécial du Secrétaire général soit efficace, il faut qu'il dispose de fonds discrétionnaires à consacrer à la consolidation de la paix. Ainsi, dans la mission de l'ONUMOZ, l'autorité du Représentant spécial s'est trouvée renforcée du fait qu'il disposait d'un fonds spécial (Rapport sur la Somalie).

18. Pour le prochain cycle de programmation, le Conseil d'administration du PNUD a, par sa décision 95/23, réservé 5 pour cent des ressources de base au développement de pays se trouvant dans des situations spéciales. Le rapport de l'Administrateur, élaborant le cadre de la prochaine période de programmation (DP/1995/15), se réfère, lorsqu'il décrit ce dispositif dans le paragraphe 41 "aux activités de consolidation de la paix après les conflits" et note au paragraphe 45 que le PNUD est bien placé, en collaboration avec d'autres départements, programmes et organismes des Nations Unies intéressés, pour élaborer des programmes et projets de relèvement, notamment pour la réinstallation des populations déplacées, la démobilisation, le déminage, la reconstruction des infrastructures, la restauration de l'administration publique.

Le PNUD entend utiliser ces ressources en tant que catalyseur pour mobiliser des ressources complémentaires en espèces et en nature et lancer des activités de pré-investissement en collaboration avec la Banque mondiale et dans un cadre stratégique qui tienne compte de considérations macro-économiques.

Recommandation 6. Aspects des missions liés à la consolidation de la paix :

a) Les activités de consolidation de la paix devraient faire partie intégrante de la stratégie d'une mission. Le Représentant spécial du Secrétaire général devrait notamment établir des principes généraux pour guider les activités de consolidation de la paix. Des ressources spéciales devraient être mobilisées, en supplément de celles qui sont fournies par les fonds, programmes et organismes du système des Nations Unies, et programmées et utilisées par les organes d'exécution du système;

b) Les missions de maintien de la paix à composantes multiples devraient, en règle générale, s'accompagner de projets parallèles de consolidation de la paix coordonnées par le Coordonnateur résident du PNUD sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général.

c) Les responsables d'une mission de maintien de la paix à composantes multiples devraient, dès le début de la planification, instaurer une coordination active avec le PNUD et les institutions financières internationales. Les équipes préparatoires et les responsables de la planification initiale de la mission devraient comprendre des personnes connaissant bien ces institutions;

d) Le Coordonnateur spécial du développement économique et social, avec l'appui du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Département des affaires humanitaires, du HCR et du PNUD devraient établir des directives à l'intention des Coordonnateurs, résidents sur les aspects des missions concernant la consolidation de la paix, couvrant des questions telles que les projets de renforcement des capacités associées aux activités figurant dans le mandat de la mission, la réintégration des populations déracinées (y compris des réfugiés de retour, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les combattants démobilisés), le déminage et les mécanismes de mobilisation de ressources à utiliser par les institutions opérationnelles.

Recommandation 7. Enseignements à tirer des activités de consolidation de la paix des missions :

a) Toutes les évaluations de fin de mission et tous les rapports sur les enseignements tirés des missions devraient examiner les activités de consolidation de la paix menées pendant la mission et les modalités institutionnelles de ces activités;

b) Le Groupe des enseignements tirés des missions du Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique du PNUD et le Groupe des enseignements tirés des missions du Département des affaires humanitaires devraient collaborer à toutes les évaluations de missions de maintien de la paix à composantes multiples, avec la participation du PNUD et du Département des affaires humanitaires.

B. Prorogation de la phase finale

19. Il s'est révélé qu'il n'était pas simple de mettre fin à des missions même réussies; les activités prévues dans le mandat sont diverses et ne se terminent pas en même temps. Le mandat de missions récemment achevées a souvent été prolongé ou élargi afin de mettre en place les conditions nécessaires à un succès durable.

20. Le mandat de l'ONUMOZ a été prorogé à plusieurs reprises. Par sa résolution 797 (1992) du 16 décembre 1992, le Conseil de sécurité a décidé de créer l'ONUMOZ pour une période allant jusqu'au 31 octobre 1993 afin de réaliser les objectifs décrits dans le rapport du Secrétaire général (S/24635 et Corr. 1). Par sa résolution 916 (1994) du 5 mai 1994, le Conseil a décidé de proroger le mandat de l'ONUMOZ pour une période finale allant jusqu'au 15 novembre 1994 et par sa résolution 959 (1994) du 15 novembre 1994, il a de nouveau prolongé le mandat de l'ONUMOZ jusqu'à ce que le nouveau gouvernement du Mozambique prenne ses fonctions, mais pas au delà du 15 décembre 1994 et autorisé un nombre limité de personnels civils spécialistes de la logistique, d'autres spécialistes ainsi qu'un petit régiment d'infanterie à achever les opérations qu'il restait à l'ONUMOZ à exécuter avant son retrait prévu pour le 31 janvier 1995 au plus tard. A l'issue d'un séminaire international sur l'ONUMOZ, il a été conclu que, en dépit de ces prorogations successives de son mandat et de sa réussite globale, cela avait été une erreur de ne pas prévoir de relais à l'ONUMOZ pour que les gains tirés de l'investissement des Nations Unies ne soient pas compromis ultérieurement.

21. En El Salvador, les Nations Unies ont conservé des fonctions de vérification après l'élection. La cessation du conflit armé et la formation et le déploiement d'une nouvelle police civile nationale se sont poursuivis à un rythme plus lent que prévu dans le processus de paix de même que le retrait progressif de la police nationale. Les programmes de réintégration des anciens combattants du FMLN et des forces armées d'El Salvador ont continué à se heurter à des difficultés. Dans une déclaration conjointe faite le 4 octobre 1994, le gouvernement et le FMLN ont réaffirmé leur engagement à l'égard des Accords de paix et à cette fin ont décidé d'établir un mécanisme conjoint avec la participation de l'ONUSAL (S/1994/1144, annexe). Citant cette invitation, le Secrétaire général a recommandé la prorogation du mandat de l'ONUSAL jusqu'en avril 1995 (S/1994/1212). Par sa résolution 961 (1994) du 23 novembre 1994, le Conseil a de nouveau prolongé le mandat de l'ONUSAL pour une période de cinq mois à compter du 1er décembre 1994.

22. Les exemples ci-après, tirés d'évaluations de fin de mission et de rapports sur les enseignements tirés des missions et autres rapports d'évaluation semblables, portent sur la phase de transition :

a) Dans l'APRONUC, la plupart des personnels électoraux sont partis une fois que le Conseil de sécurité a déclaré que les élections s'étaient déroulées de manière libre et équitable. Toutefois, le Directeur de la composante élections et ses collaborateurs immédiats sont restés pendant quelque temps pour conseiller éventuellement l'Assemblée constituante sur les questions constitutionnelles et apparentées;

b) La coopération entre les institutions de Bretton Woods et l'APRONUC a été l'une des caractéristiques notables de la mission, dont l'importance ne saurait être surestimée. Bien que ni le FMI ni la Banque mondiale n'ait réussi à restaurer des relations normales

avec le Cambodge avant les élections, leurs activités pendant cette période leur a permis d'être opérationnels très peu de temps après les élections, ce qui a grandement facilité la transition de l'APRONUC à la période suivante;

c) La perspective du retrait de l'ONUSAL a fait ressortir l'importance des activités des structures permanentes existant dans le pays, par exemple les services du procureur chargé de la défense des droits de l'homme ou les organisations non gouvernementales pour ce qui est de protéger et promouvoir les droits de l'homme. Il faut espérer que le Service du Procureur général chargé de la défense des droits de l'homme sera en mesure d'assurer pleinement la vérification active lorsque les activités de l'ONUSAL prendront fin (A/49/281-S/1994/886, annexe, par. 132);

d) Au Mozambique, l'ONUMOZ n'a pas terminé la vérification des armes et des munitions, et en conséquence, de nombreuses armes meurtrières restent cachées, ce qui, pour des raisons évidentes, n'est pas propice au maintien de l'ordre ni à la réconciliation. Cela a été prouvé par l'augmentation de la criminalité au Mozambique... Il faudrait mettre en place un dispositif liant la démobilisation des soldats à des contrôles rigoureux du matériel de guerre meurtrier (Séminaire international sur l'issue satisfaisante de l'ONUMOZ, mars 1995).

23. Dans le supplément à 'Un Agenda pour la paix', le Secrétaire général déclare : "Il faut donc veiller, en consultant le plus possible le gouvernement intéressé, à établir soigneusement le calendrier et les modalités de retrait de la mission et de transfert de ses fonctions de consolidation de la paix. C'est la volonté du gouvernement intéressé qui doit primer mais il est légitime que l'ONU, s'étant largement employée à trouver un moyen de mettre fin au conflit, exprime son point de vue et conseille ce gouvernement sur les mesures qu'il pourrait prendre pour ne pas risquer de perdre ce qui a été obtenu. On doit aussi tenir compte de toutes les opérations de vérification dont l'ONU reste chargée."g/

Conclusion : Prorogation de la phase finale : Au cours de la phase finale des missions, il faut s'attendre à des prorogations de parties du mandat, en fonction des besoins, ou d'adjonction au mandat d'activités spécifiques nécessaires pour créer les conditions propices à une réussite durable.

Recommandation 8. Enseignements tirés de la phase finale des missions : Toutes les évaluations de fin de mission et tous les rapports sur les enseignements à tirer des missions devraient examiner les activités menées au cours de la phase finale d'une mission en vue de créer les conditions propices au transfert de responsabilités. Il faudrait s'efforcer de tirer des enseignements concernant la nature des conditions susceptibles de rendre la réussite durable et de ainsi réduire le danger de perdre ce qui a été acquis.

C. Transfert des responsabilités

24. Il est indispensable d'établir une continuité dans les activités d'assistance de la communauté internationale; il ne faut pas que la connaissance acquise des besoins du pays, encore renforcée pendant la

mission, se perde lorsque la mission arrive à son terme et qu'on met en place des arrangements futurs.

25. Les activités menées par les Nations Unies au Cambodge après le départ de l'APRONUC comprenaient des activités de remise en état, de déminage et de réintégration des réfugiés et des personnes déplacées. En outre, l'Article 17 des Accords de Paris prévoyait que, après la fin de la période de transition, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies devrait continuer à superviser étroitement la situation des droits de l'homme au Cambodge, y compris, si cela était nécessaire, en nommant un rapporteur spécial qui présenterait dans un rapport annuel ses conclusions à la Commission et à l'Assemblée générale (S/26360, par. 27). La Commission a nommé un rapporteur spécial par sa résolution 1993/6 (A/50/681). Le Centre pour les droits de l'homme a établi une présence opérationnelle au Cambodge le 1er octobre 1993. Les activités du Centre pour les droits de l'homme au Cambodge comprennent une assistance à la réforme législative, au développement et au renforcement des institutions nationales et à l'administration de la justice (A/50/681/Add.1).

26. Dans son rapport établi avant l'expiration du mandat final de l'ONUSAL, le Secrétaire général a informé le Conseil que "plusieurs engagements restaient encore à exécuter avant de pouvoir déclarer que le processus de paix en El Salvador est un succès... Ces engagements portent sur des aspects du processus de paix [dont] la non exécution jettera le doute sur le caractère irréversible de l'ensemble du processus de paix. En fait, certains de ces aspects ont un caractère potentiellement explosif et doivent être réglés d'urgence." (S/1995/220, par. 68). Le Secrétaire général a informé le Conseil qu'il se proposait "de maintenir une petite équipe qui se chargerait des dernières tâches de vérification et de bons offices qui incombent à l'Organisation des Nations Unies" (Ibid. par. 70)). Le 28 avril 1995, le Conseil a marqué officiellement la fin du mandat de l'ONUSAL par sa résolution 991 (1995) mais s'est aussi félicité des modalités proposées par le Secrétaire général (S/1995/144) sur la création d'une Mission des Nations Unies en El Salvador (MINUSAL). Le 1er mai 1995, le Secrétaire général a établi le Fonds d'affectation spéciale pour la MINUSAL, destiné à financer les activités de la mission (A/50/517, par. 3). Le programme de travail de la mission comprend six domaines (sécurité publique, transfert des terres, établissements humains, réinsertion, Fonds de protection des blessés et invalides de guerre et réformes législatives (Ibid. par. 4).

27. L'évaluation de fin de mission proposait des activités complémentaires à mener après l'achèvement de la mission. Pour ce qui est des activités électorales et d'éducation civique, les propositions étaient les suivantes :

a) Activités immédiates (dans un délai de deux à trois mois) visant à assurer la préservation des acquis matériels et non matériels obtenus pendant tout le processus électoral et à veiller à ce que des préparatifs soient lancés immédiatement pour créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections locales en 1996;

i) Achèvement de l'inventaire et collecte de tous les matériels acquis pour le processus électoral et décisions finales concernant leur destination, afin d'assurer leur conservation immédiate et leur disponibilité pour les élections locales;

ii) Achèvement de la collecte, de l'organisation et de la systématisation du patrimoine d'information obtenu pendant l'inscription sur les listes de manière à ce qu'il puisse être réutilisé dans un avenir proche;

iii) Poursuite de la coordination et de la mobilisation de la communauté des bailleurs de fonds afin d'obtenir un soutien technique et financier en faveur du nouveau processus électoral;

b) D'autres propositions concernaient des activités à moyen terme, telles que la poursuite des activités d'éducation civique.

Recommandation 9. Proposition d'arrangements futurs : Un renforcement de la planification conjointe avec le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies devrait assurer que le système des Nations Unies maintient comme il se doit les activités d'assistance lancées pendant une mission dans le cadre de programmes opérationnels de développement. Les évaluations de fin de mission devraient automatiquement comprendre, pour chaque composante, des propositions visant à renforcer le cadre stratégique d'action nationale et internationale mis au point en pleine collaboration avec le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies. Ce cadre stratégique, qui comprendrait des programmes appropriés devant être exécutés sous le contrôle des futurs responsables, serait révisé en fonction des besoins avec la participation des autorités nationales et des organismes et institutions du système des Nations Unies.

Recommandation 10. Enseignements tirés du transfert de responsabilités : Le Groupe des enseignements tirés des missions du Département des opérations de maintien de la paix devrait automatiquement, dans l'année suivant la fin d'une mission et en coopération avec les institutions appropriées, examiner la manière dont le transfert des responsabilités s'est déroulé.

Recommandation 11. Politique interinstitutions relative au transfert de responsabilités :

a) Sur la base des renseignements disponibles, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques et le Coordonnateur spécial du développement économique et social, avec l'aide du Département des affaires humanitaires, du HCR et du PNUD, devraient : i) analyser les fonctions que les opérations de maintien de la paix à composantes multiples exercent à de nombreuses reprises; ii) identifier les organisations du système des Nations Unies qui devraient se charger des fonctions figurant au mandat qui restent à exécuter à la fin d'une opération de maintien de la paix; et iii) élaborer des directives sur la manière dont la transition devrait être planifiée et exécutée.

b) Ces propositions devraient être soumises aux mécanismes appropriés du CAC pour examen et adoption en tant que principes applicables au transfert de responsabilités dans l'ensemble du système.

D. Planification de la phase finale

28. La phase finale fait généralement l'objet d'une planification plus détaillée que la phase de déploiement (Groupe de travail des Nations Unies sur la logistique - Recommandations et produits, (Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix). La responsabilité du retrait progressif du personnel militaire et civil est partagée entre le Représentant spécial du Secrétaire général qui est le chef de la mission et le Service de la gestion du personnel de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix. Les modalités de retrait sont décrites dans un rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité donnant les grandes lignes de plans de retrait qui tiennent compte de considérations de sécurité et de logistique. Il existe des consignes permanentes concernant le rapatriement du personnel militaire et civil national et le retour des personnels des Nations Unies à leur département/organisme d'origine mais les évaluations de fin de mission et rapports du même genre ne contiennent que peu d'information sur la planification de la phase finale. L'avant-propos du rapport général sur les enseignements tirés de l'ONUSOM déclare que le retrait de Somalie a été mené de manière exemplaire et peut être considéré comme un chef-d'oeuvre d'organisation. Il semble toutefois qu'aucun rapport détaillé d'évaluation n'ait été rédigé sur cette réussite.

Recommandation 12. Enseignements tirés de l'expérience de la planification de la phase finale : Toutes les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements à tirer des missions devraient examiner la manière dont s'est déroulée la planification de la phase finale.

Recommandation 13. Responsabilités concernant la phase finale : Les fonctions des responsables de composantes d'une mission de maintien de la paix devraient comprendre le transfert de responsabilités, une contribution aux évaluations de fin de mission et aux rapports sur les enseignements à tirer de la mission et la formulation de propositions concernant les modifications à apporter aux principes et règles en vigueur sur la base des enseignements à tirer de la mission.

E. Liquidation des missions

29. C'est principalement à la Division de l'administration et de la logistique des missions qu'il appartient de liquider les missions, notamment de donner des directives concernant la clôture des missions, de s'assurer que la mission respecte ces directives, de fournir des précisions et des conseils sur les règles à suivre; d'examiner les comptes de la mission en conjonction avec la Division de la comptabilité et enfin de préparer et de soumettre au Contrôleur les rapports relatifs aux résultats financiers finals et à la liquidation des avoirs.

30. La Division de l'audit et des conseils en gestion du Bureau des services de contrôle interne a vérifié les comptes de plusieurs grandes missions de maintien de la paix, y compris l'APRONUC, l'ONUSOM II et plus récemment ceux des Forces de paix des Nations Unies (FPNU). Les vérifications portaient sur les domaines présentant des risques élevés, dont le règlement des comptes, le contrôle des stocks et des avoirs, la

planification et la logistique du retrait du personnel et du matériel et les questions de transport. Conformément aux consignes permanentes, les services concernés ont eu l'occasion de faire des commentaires sur les conclusions de l'audit. En règle générale, ils ont souscrit aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne et ont accepté de prendre les mesures correctives voulues.

31. Le Bureau des services de contrôle interne continue de vérifier la liquidation des FPNU, la restructuration des opérations de paix en Bosnie et en Herzégovine et la mise en oeuvre de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO). Le Bureau des services de contrôle interne suivra aussi de près les plans et préparatifs du Département des opérations de maintien de la paix concernant la liquidation prochaine de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) et de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA) et il intensifiera ses vérifications sur le terrain à mesure que les liquidations avanceront.

32. Les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements tirés des missions portant sur l'APRONUC et l'ONUMOZ contenaient des conclusions très semblables à celles des audits et enquêtes du Bureau des services de contrôle interne. Le rapport de fin de mission sur l'ONUMOZ mentionnait plusieurs problèmes associés à la sûreté des matériels de l'opération et formulait plusieurs recommandations dont il est tenu compte dans les recommandations ci-après.

33. Il existe un projet de directives de planification de la liquidation des missions, qui incorporent les enseignements tirés de la liquidation de l'ONUSOM et de l'ONUMOZ. Les observations formulées sur une version antérieure de ces directives, datée du 25 octobre 1994, comprenaient notamment les points suivants :

a) Les processus de liquidations de missions telles que le GANUPT, le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII), le Bureau du Secrétaire général des Nations Unies en République islamique d'Iran (ou en Iraq) (BUSGI) et plus récemment de l'APRONUC et de la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS) ont révélé à maintes reprises que le nombre et le volume des activités qui restaient à accomplir après la clôture de la mission et les délais nécessaires pour mener à bien leur exécution sont d'habitude largement sous-estimés. Pour que la période de liquidation et la taille de l'équipe de liquidation soient maintenues à un strict minimum, afin de limiter les frais, il est indispensable de procéder de manière plus méthodique et plus coordonnée lorsqu'on planifie la clôture d'une mission;

b) Le centre de décision responsable devrait regrouper les activités normalement associées à la clôture d'une mission en diverses rubriques, dans lesquelles les activités seraient classées soit par ordre de priorité soit par ordre chronologique. Les activités devant figurer sur le chemin critique devraient être clairement précisées.

Recommandation 14. Liquidation des missions :

a) Les évaluations de fin de mission et les rapports sur les enseignements tirés des missions ainsi que les rapports d'audit et d'enquête devraient, lorsqu'ils signalent des problèmes de caractère

général, proposer des modifications à apporter aux directives provisoires sur la liquidation des missions.

b) La planification des missions devrait désormais comprendre une analyse du chemin critique portant sur le processus de liquidation, qui devrait figurer dans les directives. Chaque mission devrait être dotée du logiciel d'application voulu et recevoir la formation nécessaire pour l'utiliser;

c) Des dispositions devraient être prises dans la mesure nécessaire pour que les gouvernements qui font une contribution aux troupes fournissent du personnel militaire pour aider à protéger le matériel de la mission. Le mandat de la composante police civile d'une mission devrait comprendre la possibilité de faire une enquête sur les incidents mettant en jeu des personnels des Nations Unies et sur les vols de matériel appartenant aux Nations Unies.

F. Sort réservé aux avoirs

34. Selon la politique actuelle, lorsqu'une mission est liquidée, elle se déssaisit de ses matériels et autres biens de la manière suivante :

a) Le matériel en bon état qui est conforme aux normes établies ou jugé compatible avec le matériel existant est redéployé à d'autres opérations des Nations Unies ou placé en réserve à la base de prépositionnement de Brindisi pour former les fourniments de démarrage futurs;

b) Le matériel en état de marche qui n'est pas nécessaire à d'autres missions de maintien de la paix mais pourrait être utile aux opérations d'autres institutions des Nations Unies, organisations internationales ou non gouvernementales et qu'il n'est pas commode de garder en réserve peut être vendu à une institution ou organisation appropriée conformément aux pratiques des Nations Unies.

c) Tous matériels ou biens dont on n'a plus besoin ou qu'il ne serait pas commode de céder de la manière décrite aux alinéas a) et b) ci-dessus ou qui sont en mauvais état seront vendus dans le pays selon les règles et consignes des Nations Unies et les règlements nationaux;

d) Tous biens restant à la mission après cession du matériel selon les modalités visées aux alinéas a) à c) ci-dessus et tous matériels qui ont été installés dans le pays et dont le démantèlement retarderait le relèvement du pays, peuvent être laissés à titre de contribution au gouvernement dûment reconnu dudit pays. C'est notamment le cas des terrains d'atterrissage et équipements annexes, des ponts, des puits et installations apparentées d'alimentation en eau, des bâtiments de nature permanente et du matériel de déminage.

35. Les dispositions mentionnées à l'alinéa d) du paragraphe 34 paraissent compatibles avec des efforts de consolidation de la paix qui sont tellement importantes à la réussite durable d'une mission. Cette politique est toutefois trop restrictive et ce pour deux raisons :

- a) Il ressort des audits qu'une partie du matériel entreposé à Brindisi n'est pas en assez bon état pour justifier les frais de transport et d'entreposage;
- b) Les nouveaux gouvernements d'Etats dévastés, comme le Rwanda, ont désespérément besoin de matériels appartenant à la mission, tels que véhicules et ordinateurs, rien que pour maintenir les fonctions de police civile et autres fonctions exercées par la mission.

Il semblerait donc souhaitable d'assouplir la politique ci-dessus pour permettre au Représentant spécial du Secrétaire général et aux hauts fonctionnaires chargés de la liquidation de la mission d'invoquer les dispositions prévues à l'alinéa d) du paragraphe 34. Il faut veiller à ne pas concevoir l'efficacité de manière tellement étroite qu'elle compromettrait les perspectives de succès durable d'une mission.

Recommandation 15. Sort à réserver aux avoirs lors de la liquidation d'une mission :

- a) La politique actuelle de cession des avoirs lors de la liquidation d'une mission faisant suite à un transfert pacifique de pouvoir à un gouvernement dûment constitué devrait être revue d'ici à la fin de 1996 compte tenu des coûts et avantages d'expéditions récentes de matériel par l'intermédiaire de Brindisi et des besoins continus de consolidation de la paix qu'impose la nouvelle situation créée par la mission.
- b) À la suite de cet examen, il faudrait rédiger des directives détaillées sur la réalisation d'une analyse des coûts-avantages portant sur le transfert des avoirs, comme l'a recommandé le Comité des commissaires au comptes dans l'audit portant sur la liquidation de l'ONUMOZ.

IV. QUELQUES PROBLÈMES DE LIQUIDATION RELATIFS À DES MISSIONS
QUI N'ONT PAS ÉTÉ MENÉES À BIEN

36. L'UNAVEM II, la MINUHA et l'ONUSOM II ont été suspendues ou annulées avant d'avoir atteint leurs objectifs. Dans le cas de l'Angola, les opérations ont été suspendues à la suite de l'effondrement du processus électoral et de l'explosion de violence qui en est résultée. Le Conseil de sécurité a néanmoins renouvelé le mandat de la mission de bons offices des Nations Unies et réautorisé la mission de maintien de la paix sous le nom d'UNAVEM III après la conclusion d'un nouvel accord négocié avec l'aide de la mission de bons offices des Nations Unies. En Haïti, une équipe préparatoire déployée en septembre-octobre 1993 a été retirée lorsque le gros des observateurs de la MINUHA n'a pas pu se déployer. En réponse, par sa résolution 940 (1994) du 31 juillet 1994, le Conseil de sécurité a autorisé les Etats membres à former une force multinationale pour restaurer le gouvernement légitime, par tous les moyens nécessaires. Cette force multinationale a été déployée en septembre 1994. A la suite de la restauration du gouvernement légitime en Haïti, une MINUHA élargie a redémarré. Les opérations des Nations Unies en Somalie se sont heurtées à des difficultés prolongées et ont finalement été closes en mars 1995, deux ans après leur démarrage. Le Secrétaire général a établi un petit bureau à Nairobi pour suivre l'évolution de la situation en Somalie. Le PNUD a également maintenu à Nairobi le bureau de son Coordonnateur résident pour la Somalie et un bureau de développement des Nations Unies a été créé en 1994 pour coordonner la planification de l'aide au redressement accordée à

la Somalie pendant l'opération et après la mise en place d'un gouvernement.

37. Le Département des opérations de maintien de la paix entend terminer en 1996 des rapports de fin de mission sur la MINUHA ainsi que sur la MINUAR et la FORPRONU et une évaluation à mi-parcours de l'UNAVEM III. Ce n'est qu'après ces rapports que le Département s'occupera des enseignements à tirer des missions qui n'ont pas été menées à bien. Lorsque des équipes spéciales multinationales sont chargées d'appliquer des accords de paix sans relever du commandement ou du contrôle des Nations Unies, le Département n'analyse pas cette phase, ce qui limite la valeur des études sur les enseignements à tirer des missions.

38. Le Département des opérations de maintien de la paix a organisé, en coopération avec des organisations extérieures, trois séminaires évaluant les enseignements à tirer des opérations des Nations Unies en Somalie. Voici quelques exemples des conclusions et des enseignements à tirer de l'ONUSOM :

a) La planification initiale ne devrait rien présupposer. Dans le cas de l'ONUSOM I, on a supposé que l'envoi de troupes de maintien de la paix était l'instrument voulu sans se demander si la participation de troupes à un programme d'assistance humanitaire n'irait pas à l'encontre de la stratégie humanitaire à long terme (Rapport détaillé sur les enseignements à tirer de l'ONUSOM);

b) Dans les Etats qui se sont effondrés, il existe généralement des groupes qui ont intérêt à ce que le conflit se poursuive pour pouvoir profiter de l'instabilité, de la tension et du pillage. Pour résoudre ce dilemme, on pourrait adopter une méthode progressive visant à modifier les intérêts de ces groupes, ce qui exige des ressources suffisantes pour financer la démobilisation, la formation et des activités rémunératrices à l'intention des anciens miliciens. (Rapport détaillé sur les enseignements à tirer de l'ONUSOM).

c) On s'accorde à reconnaître que c'était une erreur de faire coexister en Somalie une opération relevant du Chapitre VII (Force d'intervention unifiée) avec une opération relevant du Chapitre VI (ONUSOM I). On a tiré la leçon de cette expérience en Haïti où une force multinationale dotée de pouvoirs relevant du Chapitre VII a été retirée avant que l'opération menée au titre du Chapitre VI (MINUHA) ne commence. (Rapport détaillé sur les enseignements à tirer de l'ONUSOM).

Recommandation 16. Opérations de maintien de la paix et autres activités dans des pays encore en proie à une guerre civile : Sur la base d'un document reposant sur les rapports de fin de mission relatifs à l'ONUSOM, à l'UNAVEM III, à la MINUHA, à la MINUAR et à la FORPRONU et autres évaluations pertinentes de missions, le Département des opérations de maintien de la paix devrait, en coopération avec le Département des affaires humanitaires, le PNUD et la Banque mondiale, organiser en 1997 une réunion d'un groupe d'experts qui serait chargé d'élaborer des directives concernant les activités à mener dans les pays restant en proie à une guerre civile.

Notes

- a) Documents officiels de l'Assemblée générale , Quarante-neuvième session, Supplément No 16 (A/49/16, Première Partie, par. 34)
- b) Ibid, Cinquantième session, Supplément No 1 (A/50/1/, par. 598).
- c) Ibid. Supplément No 16 (A/49/16), par. 256.
- d) Les Nations Unies et le Cambodge, 1991-1995, Série des Livres bleus des Nations Unies, Publication des Nations Unies, No de vente E.95.I.9, par. 135.
- e) Les Nations Unies et le Mozambique, 1992-1995, Série des Livres bleus des Nations Unies , Vol. V. Publication des Nations Unies No de vente E.95.I.20, par. 237-241.
- f) The United Nations and El Salvador, 1990-1995. Série des livres bleus des Nations Unies Publication des Nations Unies No de vente E.95.I.12, par. 169.
- g) A/50/60, par. 52.