



Assemblée générale

Cinquante et unième session

Distr. Générale

20 janvier 1997
Original : anglais

Point 128 de l'ordre du jour

Financement et liquidation de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

Examen d'ensemble de tous les aspects de l'administration de la gestion de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)

Rapport du Secrétaire général

Résumé

La création de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) a marqué le début de l'expansion rapide, aussi bien en nombre qu'en portée, des opérations de maintien de la paix — expansion qui a seulement pris fin récemment. De ce fait, l'APRONUC a été un processus d'apprentissage pour tous ceux qui y ont participé, sur le terrain, au Siège de l'ONU, et dans la communauté internationale dans son ensemble. Le présent rapport examine la planification, la création, l'administration et la gestion de la mission et fournit des informations détaillées sur ses aspects administratifs et logistiques. Il décrit les problèmes qui se sont posés, les tentatives faites pour les surmonter à l'époque, les enseignements tirés de ces efforts et les nouvelles politiques et procédures instituées au Siège et sur le terrain du fait de l'expérience acquise dans le cadre de l'opération.

Un certain nombre des difficultés auxquelles l'APRONUC a dû faire face, telles que l'état de dévastation dans lequel se trouvait l'infrastructure du pays et la nécessité de protéger le personnel de la mission contre les dangers de la guerre, les mines terrestres et le banditisme sont en fait communes à la majorité des opérations de maintien de la paix. Il est



impossible d'éliminer ces facteurs, mais l'expérience acquise dans le cadre de l'APRONUC a suscité une prise de conscience accrue de la nécessité d'en tenir compte au cours de la phase de planification d'une mission et lors des opérations ultérieures. Une autre difficulté majeure à laquelle l'APRONUC s'est heurtée et qui continue de se poser aux opérations de maintien de la paix aujourd'hui a trait à la forte pénurie de personnel expérimenté. Le présent rapport décrit clairement les conséquences de ce problème et révèle les efforts déployés pour le surmonter, notamment les procédures révisées et rationalisées de recrutement et les activités de formation qui ont été organisées, ont seulement été partiellement couronnés de succès. Pour continuer à améliorer les résultats dans ce domaine et dans d'autres, il faudra non seulement que le personnel de l'ONU déploie des efforts énergiques et résolus mais aussi que les États Membres lui apportent leur ferme appui.

Le présent rapport, axé sur l'expérience de l'APRONUC, n'est qu'un aspect des efforts entrepris pour améliorer la capacité de l'ONU en matière de maintien de la paix, qui s'inscrit dans le cadre d'efforts de plus grande envergure touchant notamment les mesures à prendre pour accélérer la mise en place d'une mission, modifier les procédures d'achat et améliorer la gestion des avoirs.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1 - 4	5
II. Évaluation de l'administration et de la gestion de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge	5 - 102	6
A. Aperçu général	5 - 12	6
B. Planification	13 - 16	7
C. Coordination	17 - 24	9
D. Services administratifs	25 - 76	10
1. Ressources humaines	25 - 43	10
2. Budget et finances	44 - 51	15
3. Achats et logistique	52 - 64	18
4. Matériel appartenant aux contingents	65 - 67	21
5. Gestion de matériel	68 - 70	22
6. Gestion des dossiers	71 - 72	23
7. Comités d'examen et de contrôle	73	24
8. Comités d'enquête	74 - 76	24
E. Services techniques	77 - 90	25
1. Communications	77 - 80	25
2. Transports	81 - 82	26
3. Opérations aériennes	83 - 85	26
4. Gestion des bâtiments	86 - 87	27
5. Automatisation et informatisation	88 - 90	28
F. Sécurité	91 - 94	28
G. Retrait et liquidation	95 - 100	30
H. Audits	101 - 102	31
III. Conclusions	103 - 105	32

<i>Annexes</i>	<i>Page</i>
I. Composition par catégorie de personnel	33
II. Composition de l'élément militaire	34
III. Composante militaire	35
A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993	35
B. Phase de liquidation — retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993	35
IV. Composante militaire : infanterie, génie, logistique et police militaire Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993	36
V. Composante militaire : infanterie, génie, logistique et police militaire Retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993	37
VI. Police civile	38
A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993	38
B. Phase de liquidation	38
VII. Personnel international	39
A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993	39
B. Phase de liquidation	39
VIII. Bureau du Directeur de l'Administration — Personnel administratif international	40
A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993	40
B. Phase de liquidation	40
IX. Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge Priorités concernant l'écoulement des biens d'une mission de maintien de la paix sur le point de s'achever	41

I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite au paragraphe 11 de la résolution 48/255 de l'Assemblée générale en date du 26 mai 1994, dans lequel l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter une évaluation détaillée de tous les aspects de l'administration et de la gestion de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), afin qu'elle puisse s'inspirer de cette expérience dans d'autres opérations de maintien de la paix. Compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre de cette opération sans parallèle, la plus grande et la plus complexe qui ait jamais été entreprise dans l'histoire des Nations Unies, de même qu'à l'occasion d'opérations ultérieures, d'importantes modifications touchant la structure organisationnelle, les procédures administratives et les orientations générales ont été opérées au sein de l'Organisation. La publication du présent rapport au stade actuel a donc donné la possibilité de réfléchir aux enseignements tirés de l'expérience de l'APRONUC et de prendre en compte les réactions aux problèmes identifiés, et permis d'analyser la situation de façon plus approfondie et plus détaillée qu'on n'aurait pu le faire immédiatement après la mission.
2. Au paragraphe 19 de son rapport sur le financement et la liquidation de l'APRONUC (A/49/867), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a prié le Secrétaire général d'inclure dans le présent rapport des informations sur les pertes — quelle qu'en soit la cause — d'actifs d'opérations de maintien de la paix survenues les trois dernières années. Le Secrétaire général a l'intention de faire rapport séparément sur cette question et sur les mesures connexes prises par le Secrétariat. Le présent rapport est par conséquent axé sur les principaux problèmes qui se sont posés au niveau de l'administration et de la gestion de l'APRONUC, et prend en compte les enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cadre de cette opération.
3. L'APRONUC a été créée par l'ONU en application de l'Accord de Paris sur un règlement politique d'ensemble du conflit du Cambodge, dont l'élément central avait trait à la préparation et à la tenue d'élections générales libres et régulières en vue de la création d'une assemblée constituante au Cambodge. L'APRONUC a donc été conçue de manière à mettre en place les éléments requis pour promouvoir un climat politique neutre propice à la tenue des élections, et comprenait sept composantes chargées des fonctions ci-après : a) organisation et tenue d'élections générales libres et régulières; b) stabilisation de la situation en matière de sécurité et rétablissement de la confiance grâce au regroupement, au cantonnement et à la démobilisation des forces des quatre factions; c) défense et protection des droits de l'homme; d) supervision et contrôle des structures administratives du pays jusqu'à la mise en place d'un nouveau gouvernement; e) maintien de l'ordre public grâce à la supervision de la police civile des quatre factions; f) rapatriement et réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées; g) mise en route du processus de relèvement.
4. De novembre 1991 à mars 1992, l'APRONUC a été précédée par la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC), dont la création a marqué le début d'une période de transition suivant l'Accord de Paris. Si la présence de la MIPRENUC au Cambodge a contribué à maintenir la dynamique du processus de paix, elle a moins bien réussi à préparer le terrain pour l'énorme mission qui l'a suivie. Le mandat de l'APRONUC, qui a pris effet en mars 1992, portait sur une période de 18 mois au maximum, et les élections devaient avoir lieu en mai 1993 au plus tard.

II. Évaluation de l'administration et de la gestion de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

A. Aperçu général

5. De toute évidence, il aurait fallu que l'Organisation puisse procéder à des travaux de planification et mener des préparatifs beaucoup plus détaillés et mobiliser des ressources beaucoup plus importantes avant de lancer une opération de l'ampleur et de la portée de l'APRONUC, mais il a été décidé de mettre cette opération en route sans attendre pour soutenir le fragile processus de paix entamé au Cambodge. Ce fait, conjugué aux nombreux autres facteurs, qui sont décrits en détail ci-après, a eu un impact considérable sur la façon dont l'APRONUC a finalement été gérée.
6. Parmi les facteurs les plus importants qui ont affecté l'opération, deux conditions spécifiées dans le plan de mise en oeuvre proposé par le Secrétaire général (S/23613) comme étant indispensable au succès de l'APRONUC n'ont jamais été remplies. Les conditions avaient trait à la coopération des parties cambodgiennes et à la liberté de mouvement du personnel de l'APRONUC. Bien que les difficultés que l'APRONUC a rencontrées à cet égard aient considérablement réduit son aptitude à se déployer et à s'acquitter de l'ensemble des fonctions prévues dans son plan d'opérations, elle a pu les surmonter.
7. Le déploiement initial des troupes avait pour but de faciliter le processus de cantonnement, de désarmement et de démobilisation, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité. Des troupes ont été déployées dans tout le pays, mais surtout dans les zones qui avaient été le plus fortement touchées par la guerre civile. Toutefois, quand la partie du Kampuchéa démocratique (PKD) a refusé de tenir les engagements auxquels elle avait souscrit dans l'Accord de Paris, l'APRONUC n'a pas pu se déployer dans les zones relevant de son contrôle et le processus de désarmement et de démobilisation des forces n'a pas pu se poursuivre comme prévu. Au début de 1993, en dépit de l'absence continue de coopération de la part de la PKD, et de violations des accords de sécurité par d'autres parties, l'APRONUC a redéployé ses troupes de manière à assurer la sécurité du processus électoral. Il a fallu trouver de nouveaux logements et autres locaux, et ajuster les plans concernant l'infrastructure et l'appui logistique. En outre, alors qu'il était prévu que 50 % des troupes seraient rapatriées à l'achèvement du processus de démobilisation et de la campagne d'inscription sur les listes électorales, et que les effectifs de la mission seraient de nouveau réduits immédiatement après les élections, les considérations de sécurité découlant de l'absence de coopération de la part de la PKD ont nécessité le maintien de tout le personnel militaire sur le terrain pendant des mois après les élections, ainsi que le déploiement d'un appui aérien supplémentaire et d'autres moyens aussi bien juste avant les élections que durant leur déroulement.
8. De même, si l'on s'attendait à ce que la liberté de mouvement et de communication du personnel de l'APRONUC soit sérieusement entravée par l'état de dévastation dans lequel se trouvait l'infrastructure limitée du Cambodge, les factions y ont mis d'importantes restrictions supplémentaires. D'autres restrictions ont été imposées par la présence de millions de mines terrestres et par les violations fréquentes du cessez-le-feu, ainsi que par le banditisme dans les campagnes, conditions qui ont sévi pendant toute la période du déploiement de l'APRONUC.
9. Lorsqu'on analyse les succès et les échecs de l'APRONUC, il faut toutefois tenir compte aussi de l'ampleur et de la complexité des tâches qui lui ont été confiées et de la brièveté de la période dont elle a disposé pour s'en acquitter. À sept mois seulement du début de la mousson et face à des obstacles considérables, il a fallu organiser, mettre en place et rendre opérationnelle une mission énorme et complexe. Il a fallu définir sa structure administrative et hiérarchique, et mobiliser, recruter, déployer et loger au Cambodge une opération multinationale composée de plus de 22 000 soldats, observateurs militaires, policiers civils et fonctionnaires civils. Il a aussi fallu recruter et former de nombreux agents locaux cambodgiens, dont plus de 50 000 agents électoraux, plus de 1 000 interprètes et des centaines de

chauffeurs, et établir des dizaines de bureaux dans tout le pays. Il a fallu organiser et mettre en place des systèmes d'appui en matière de transmissions, de transport, d'approvisionnement, de génie et de services médicaux, ce qui a nécessité, entre autres, l'achat, l'importation, la distribution et la construction de centaines de bâtiments préfabriqués, la fourniture et l'entretien de milliers de véhicules, groupes électrogènes et ordinateurs, l'installation et l'entretien de systèmes d'épuration de l'eau et une quantité considérable de matériel divers indispensable. Enfin, il a fallu veiller à ce que les vivres, le combustible, l'eau potable, les médicaments et autres fournitures requises soient disponibles en temps voulu.

10. Le calendrier de mise en place des opérations a encore été écourté du fait du déploiement tardif du personnel aussi bien militaire que civil de la mission. À la fin du mois d'avril 1992, le nombre total de soldats déployés au Cambodge se chiffrait à 3 686 sur un effectif prévu de 15 900 (soit 23 % du total), celui des contrôleurs de la police civile à 176 sur 3 600 (moins de 5 %) et celui des fonctionnaires civils internationaux à 172 sur 1 227 (14 %). Bien que de nombreux militaires supplémentaires aient été déployés vers le milieu de l'année, c'est seulement vers la fin de 1992 que le déploiement a plus ou moins été mené à bien. À cette époque, les inscriptions sur les listes électorales étaient presque terminées. En fait, les effectifs militaires de l'APRONUC n'ont été intégralement déployés que cinq mois avant les élections, tandis que ceux du personnel civil international n'ont jamais dépassé 85 % du total autorisé (voir annexe I à VIII).
11. La pratique militaire normale veut que les éléments d'appui militaire, comme les unités de logistique et du génie, soient déployés avant l'arrivée des bataillons d'infanterie. Ceci est particulièrement important dans le cas d'une mission de maintien de la paix, où ces éléments sont fournis par différents États Membres, et où aucun des bataillons n'est autonome au-delà d'une brève période suivant son arrivée. De ce fait, les retards intervenus dans le déploiement des effectifs de l'APRONUC, en particulier des éléments d'appui logistique et du génie (voir annexes IV et V), ont eu de sérieuses répercussions sur l'efficacité opérationnelle de la composante militaire, de même que du point de vue de l'appui dont a bénéficié l'ensemble de la mission. Du côté civil, les effets conjugués de l'arrivée tardive du personnel et de la pénurie de personnel qualifié au cours des phases initiale et intermédiaire de l'opération ont sérieusement affecté l'APRONUC pendant toute la durée de sa mission, en particulier dans le domaine de l'appui administratif, où les fonctions de supervision et de contrôle ont été négligées au profit d'activités opérationnelles plus urgentes (voir annexes VII et VIII).
12. L'ampleur et la complexité des tâches qui devaient être exécutées par l'APRONUC sont clairement illustrées par les difficultés auxquelles s'est heurtée la mission : non-respect des engagements ou non-coopération de la part d'une ou de plusieurs des parties à l'Accord; infrastructure locale en ruine; obligation de mener à bien des tâches diverses et extrêmement complexes dans des délais très limités; danger découlant d'actes d'hostilité, des mines terrestres, du banditisme, de mauvaises conditions climatiques et de maladies; insuffisance des délais et des informations disponibles pour bien planifier la mission; exigences rivales d'autres missions qui avaient également besoin de personnel et d'appui, en particulier la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) (février 1992) et la Mission des Nations Unies en Somalie II (ONUSOM II) (mars 1993); lenteur des procédures de démarrage, en particulier en ce qui concerne les achats et le recrutement de personnel. Néanmoins, en dépit de ces difficultés considérables, plus de 360 000 réfugiés ont été rapatriés; la législation électorale a été élaborée et promulguée; environ 4,6 millions de personnes ont été inscrites sur les listes électorales, soit près de la totalité des personnes considérées comme remplissant les conditions requises pour participer aux élections; et, en mai 1993, 4,2 millions de Cambodgiens ont voté, exprimant ainsi leur volonté dans le cadre d'élections démocratiques. Lorsque l'on juge les activités de l'APRONUC, il est essentiel de ne pas perdre de vue ce résultat qui a marqué le couronnement d'un effort coûteux mené par la communauté internationale.

B. Planification

13. Pour bien planifier une mission, il ne faut pas seulement des ressources financières et humaines adéquates. Il faut aussi que les informations nécessaires soient disponibles, que l'on puisse y accéder et que l'on

dispose de suffisamment de temps pour les recueillir et les analyser. Un plan opérationnel ne peut être appliqué efficacement et en temps opportun que si les hypothèses de planification correspondantes ont été formulées sur la base de données détaillées et exactes.

14. Les travaux de planification préliminaire de l'APRONUC n'ont pas été adéquats, bien que plusieurs missions d'enquête aient été envoyées au Cambodge pour y étudier les conditions locales alors que le processus de paix en était encore à ses débuts. Vu la nécessité de coordonner les opérations avec les quatre parties au conflit, qui avaient des vues très divergentes et étaient très éloignées les unes des autres sur le plan géographique, et compte tenu des difficultés résultant du fait que l'infrastructure du pays était en ruine ou inexistante, on peut considérer que les informations qu'il a été possible de recueillir n'étaient ni suffisantes, ni pleinement fiables. Quand il est apparu que les possibilités de renforcer le dialogue politique s'améliorait, une équipe spéciale du Secrétariat sur le Cambodge a été créée en février 1990 pour examiner les scénarios possible et le rôle que l'Organisation pourrait être appelée à jouer dans le cadre d'une mission éventuelle de maintien de la paix. En dépit de ces efforts, une grande partie des informations requises n'étaient pas disponibles ou n'ont pas été fournies par les factions cambodgiennes jusqu'au moment de l'adoption de l'Accord de Paris, en octobre 1991, et le plan de mise en oeuvre de la mission (S/23613) a dû être formulé en février 1992 sur la base des informations limitées que l'on avait pu rassembler. En proposant le plan, le Secrétaire général a indiqué clairement que les informations obtenues ne pouvaient être considérées comme étant complètes et que, de ce fait, les évaluations concernant les priorités et le déploiement étaient sujettes à modification.
15. La MIPRENUC a été créée peu après la signature de l'Accord de Paris, et comprenait du personnel de liaison civil et militaire, une unité militaire d'alerte au danger des mines et du personnel logistique et d'appui. Plus tard, un programme de déminage y a été ajouté. La seule unité de planification existant dans le cadre de la mission avait pour fonction de planifier le processus électoral. Il lui a fallu huit mois de travail sans relâche pour établir un rapport statistique sur la base duquel les plans en vue des inscriptions sur les listes électorales et de la tenue des élections ont été mis au point. Il ne fait pas de doute que le soin apporté à la planification du processus électoral, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de précédentes missions électorales, en particulier le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) en Namibie, et la collecte laborieuse d'informations locales au Cambodge, ont joué un rôle déterminant dans le succès de l'organisation des élections. De même, les résultats obtenus par la composante chargée des opérations de rapatriement ont été dus dans une large mesure à l'expérience cumulative du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et à l'expérience spécifique acquise par l'opération de secours des Nations Unies dans la zone frontalière entre la Thaïlande et le Cambodge (ultérieurement intégrée au HCR) qui, pendant des années, a fourni une aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées devant être rapatriés et réinstallés. Les autres composantes de la mission n'ont pas pu tirer partie d'expériences de cette nature ou d'une mémoire institutionnelle comparable et n'ont pas bénéficié d'activités de planification aussi détaillées.
16. L'expérience de l'APRONUC a montré que la mission aurait bénéficié de la mise en place dès le début de ses opérations, d'une solide capacité de planification dans le cadre du mandat de la mission préliminaire. Pour remédier à ce problème par la suite, des directives ont été élaborées pour assurer la collecte d'informations et la mise au point de plans d'opérations détaillés au stade de la mission d'enquête technique préliminaire, processus qui a encore été renforcé par l'incorporation d'une gamme plus large de spécialistes fonctionnels. En outre, on s'efforce désormais d'identifier le personnel d'appui indispensable à une mission suffisamment tôt pour qu'il puisse participer aux études préliminaires et à l'élaboration du plan de mise en oeuvre de la mission, dont l'exécution lui sera ultérieurement confiée. Il convient toutefois de reconnaître que dans le cas de l'APRONUC, même si un plan opérationnel détaillé et parfaitement exact avait existé, les conditions locales auraient quand même entravé la fourniture en temps voulu de l'appui administratif et logistique nécessaire. On savait, bien avant le déploiement de la mission, qu'il serait impossible d'exécuter l'opération dans les délais prévus avec le processus d'approbation budgétaire et les procédures d'achat en vigueur à l'époque. À cet égard, l'expérience de l'APRONUC a été particulièrement utile dans la mesure où elle a mis en évidence les ajustements à apporter aux politiques et aux procédures pour préparer l'Organisation plus efficacement à exécuter d'autres opérations de maintien de la paix.

C. Coordination

17. Une opération de l'ampleur et de la complexité de l'APRONUC exige une coordination systématique des efforts à de nombreux niveaux, aussi bien à l'intérieur de la mission qu'entre la mission et les bureaux responsables au Siège et dans d'autres entités organisationnelles. Il est essentiel que toutes les parties comprennent bien le mandat de la mission et gardent à l'esprit le caractère interdépendant des divers programmes et des diverses activités à exécuter pour atteindre les objectifs communs. Toutes ces relations sont tributaires des ressources et des compétences professionnelles disponibles.
18. Dans les premiers temps qui ont suivi la création de l'APRONUC, les services du Siège responsables de l'appui aux missions de maintien de la paix faisaient partie de plusieurs bureaux et départements. Au moment de la restructuration générale du Secrétariat, en 1992, certains de ces éléments ont été regroupés pour former le Département des opérations de maintien de la paix. Compte tenu des relations fonctionnelles étroites qui existent entre le Département et la Division des opérations hors Siège, cette dernière a été transférée en 1993 du Département de l'administration et de la gestion au Département des opérations de maintien de la paix, où elle est devenue la Division de l'administration et de la logistique des missions. Cet exercice a eu pour résultat la mise en place d'une structure plus cohérente et mieux équipée pour répondre aux besoins sur le terrain au cours d'une période d'expansion considérable des activités de maintien de la paix.
19. Au quartier général de l'APRONUC à Phnom Penh, la coordination d'ensemble au sein de la mission a été assurée grâce à la tenue de réunions quotidiennes de hauts fonctionnaires auxquelles participaient les chefs des différentes composantes de la mission et qui étaient présidées par le Représentant spécial du Secrétaire général. Des réunions spéciales auxquelles participaient les membres de différentes composantes ont également été tenues régulièrement compte tenu de la nécessité d'assurer un appui coordonné en vue de la réalisation des objectifs communs de l'opération. L'existence d'une importante fonction de gestion et de coordination, assurée par un représentant spécial adjoint du Secrétaire général, dans la structure de la mission, s'est avérée extrêmement utile à cet égard. Il a néanmoins été plus difficile d'assurer une coordination systématique au niveau des provinces.
20. L'expérience a montré que la complexité inhérente à la gestion centrale d'un grand nombre d'entités organisationnelles dispersées dans une vaste région géographique (ce qui était le cas d'un grand nombre ou de la totalité des composantes de l'APRONUC) exige un cadre institutionnel bien défini à l'intérieur duquel les liens qui existent entre les diverses composantes dans la région de même qu'entre elles et le quartier général de la mission sont clairement établis. La structure administrative de l'APRONUC comprenait 21 centres provinciaux ou municipaux, 176 districts, 23 postes de contrôle aux frontières, ports et aéroports, des bureaux de liaison en Thaïlande, au Laos et au Viet Nam, ainsi que le quartier général à Phnom Penh. Les diverses composantes étaient toutes représentées à un niveau ou à un autre dans la plupart des bureaux de l'APRONUC au Cambodge. Compte tenu du grand nombre des bureaux de la mission, ainsi que des restrictions souvent importantes imposées à la liberté de mouvement et des communications, il était essentiel que les activités et le pouvoir administratifs soient décentralisés au maximum. Bien que l'APRONUC fût conscient de cette nécessité, la pénurie de personnel civil qualifié a empêché l'institution d'une structure décentralisée véritablement efficace.
21. Pour remédier provisoirement à ce problème, des assistants du Service mobile ont été affectés à chacun des centres provinciaux ou municipaux, où ils ont été chargés de tâches administratives. Cet arrangement a permis d'améliorer la coordination d'ensemble de l'appui administratif, et dans les budgets de missions suivantes, des ressources ont été prévues pour l'affectation de coordonnateurs régionaux ou de fonctionnaires d'administration sur le terrain dès le début des opérations. La délégation aux régions des pouvoirs nécessaires pour prendre rapidement des décisions sur des questions de routine permet d'utiliser les ressources de façon plus efficace et plus économique et d'améliorer la coordination des besoins de différentes composantes. Il demeure toutefois difficile de trouver un nombre suffisant de fonctionnaires qualifiés pouvant être rapidement affectés à ces postes.

22. Un autre aspect vital de la coordination à l'APRONUC avait trait aux relations entre les composantes militaire et civile. L'introduction rapide d'un cadre institutionnel clairement établi pour les efforts de coopération aurait contribué à améliorer les relations de travail entre les différentes composantes de l'APRONUC, en particulier entre les composantes militaire et civile. Le plan de mise en oeuvre avait envisagé la création au sein de la Division de l'administration de l'APRONUC d'un service d'appui intégré, qui aurait dû regrouper dans une entité unique les services logistiques et les services d'appui de manière à répondre aux priorités de la mission au fur et à mesure des besoins et d'assurer la coordination à l'échelle de la mission. Un tel service aurait regroupé les système d'approvisionnement et d'appui des composantes civile et militaire, notamment les mouvements, les services du génie et de la gestion des bâtiments, les transmissions, la logistique, l'administration hors Siège, la sécurité et les transports. Toutefois, les retards qui sont survenus dans le déploiement de toutes les catégories de personnel, y compris des éléments d'appui militaire, ont empêché la mise en place rapide d'un tel service à l'APRONUC. De ce fait, la composante militaire a dû rester autonome plus longtemps qu'on ne l'avait prévu, et quand les éléments d'appui militaire sont arrivés, ils se sont occupés en priorité, comme on pouvait s'y attendre, des besoins sur le plan militaire.
23. La situation dans le domaine des transmissions offre un exemple révélateur des difficultés rencontrées. Le Groupe des transmissions militaires de la Force ayant été constitué avant la mise en place d'une structure intégrée, il a mis au point son système de transmissions indépendamment des besoins plus larges de la mission. Les chevauchements d'activité qui en ont résulté et l'incompatibilité de certaines parties du système ont posé des problèmes critiques juste avant les élections, car le système était de plus en plus encombré et inadapté. Une équipe d'urgence coordonnée a réussi à reconfigurer la structure du réseau et l'allocation des fréquences et à reprogrammer le matériel disparate pour faciliter l'exécution d'opérations pleinement intégrées au cours de la période cruciale des élections. Cet énorme effort n'aurait pas été nécessaire si le personnel nécessaire avait été disponible pour mettre en place une structure clairement définie et coordonnée dans le domaine des transmissions dès le début de la mission.
24. À la suite de cette expérience à l'APRONUC, des efforts ont été faits pour établir à titre prioritaire des structures d'appui intégrées dans les missions ultérieures, notamment l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), la FORPRONU, la Mission d'assistance des Nations Unies au Rwanda (MINUAR), la Mission de vérification des Nations Unies en Angola III (UNAVEM III) et la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUH). La mise en place et le perfectionnement continu de ces structures administratives a réduit un grand nombre des difficultés que la coordination et les activités d'appui avaient posées à l'APRONUC et à des missions antérieures. En outre, le concept de structure d'appui intégrée a été inclus dans le projet de manuel d'appui aux opérations. Malheureusement, si les problèmes résultant de l'absence du personnel nécessaire pour mettre en place une structure de cette nature dès les début d'une opération ont été amplement démontrés, les difficultés que l'Organisation éprouve à fournir le personnel voulu l'ont également été.

D. Services administratifs

1. Ressources humaines

25. L'une des conditions fondamentales du succès de toute mission de maintien de la paix est la présence d'un personnel compétent, dévoué et expérimenté. Il faut définir dès le départ les besoins les plus immédiats en effectifs, notamment un noyau d'agents essentiels ayant les qualifications et l'expérience requises dans les domaines de la gestion et de l'organisation et capables d'opérer sous les contraintes extrêmes imposées par des situations souvent difficiles sur le terrain. Or, en raison de la multiplication des activités de maintien de la paix depuis 1991, à laquelle il faut ajouter les récentes compressions d'effectifs, le Secrétariat n'est pas toujours en mesure de prélever sur les effectifs de l'Organisation (y compris les divers bureaux et institutions apparentés du système des Nations Unies) le personnel nécessaire aux missions de maintien de la paix sans mettre en péril d'autres activités prescrites par les organes délibérants, en particulier lorsqu'il faut réunir un personnel nombreux dans des délais très brefs.

26. Cette difficulté à trouver du personnel qualifié a été exacerbée dans le cas de l'APRONUC par le fait qu'il fallait identifier et affecter à la mission, dans un laps de temps extrêmement court, des effectifs à la fois qualitativement très divers, mais aussi spécialisés et expérimentés, et quantitativement très nombreux. Pour ne prendre qu'un exemple, l'élément «administration civile» nécessitait environ 150 spécialistes internationaux chargés de superviser et de contrôler les ministères de la défense, des affaires étrangères, des finances, de la sécurité publique et de l'information de la structure administrative mise en place au Cambodge. L'Organisation ne pouvait matériellement pas trouver en son sein autant de fonctionnaires expérimentés ayant les qualifications requises.
27. Par ailleurs, les procédures de recrutement en vigueur à l'Organisation, qui avaient été conçues pour un usage dans le cadre stable du Siège, se sont avérées trop longues et laborieuses pour répondre aux besoins d'une mission de l'ampleur de l'APRONUC, dans les délais impartis. En outre, au Siège, ni le Bureau de la gestion des ressources humaines ni la Division des opérations hors Siège ne disposaient des effectifs nécessaires pour prendre en charge les formalités de recrutement nécessaires. Pour réunir le personnel dont l'APRONUC avait besoin, il a donc fallu trouver d'autres sources de personnel qualifié à l'extérieur du système des Nations Unies, en utilisant notamment les marchés professionnels régionaux, un fichier de retraités, les Volontaires des Nations Unies et le personnel civil détaché par les gouvernements, formule qui a été encouragée par les États Membres. L'APRONUC a également eu recours à des services contractuels dans des domaines techniques, pour les projets de construction et pour l'entretien des véhicules, des groupes électrogènes et du matériel de transmissions, par exemple.
28. L'une de ces autres sources de personnel qui s'est avérée particulièrement efficace dans le cas de l'APRONUC a été le programme des Volontaires des Nations Unies. Au départ, ces volontaires ont été affectés à l'élément électoral et ils ont constitué la majorité de l'ensemble du personnel électoral international et les seuls agents qui, aux côtés des éléments de la police civile des Nations Unies, ont opéré au niveau des districts. Quelques volontaires ont été par la suite affectés à des tâches de soutien, dans les domaines de la logistique, des transports, de l'administration et des services médicaux. Le succès de cette opération de recrutement a été rendu possible par la coopération qui s'est instaurée entre l'APRONUC et le siège des Volontaires des Nations Unies à Genève, l'APRONUC fournissant les définitions de postes, sans intervenir plus avant dans le processus de sélection des candidats, tandis que le siège des Volontaires des Nations Unies à Genève mettait en branle son réseau mondial et raccourcissait ses formalités de recrutement et de formation pour les adapter aux besoins de la mission. Il y a lieu de noter toutefois que l'expérience de l'APRONUC donne à penser que l'utilité de ces volontaires est d'autant plus grande que ces derniers travaillent en étroite collaboration avec les fonctionnaires des Nations Unies, en particulier lorsque leurs fonctions exigent qu'ils soient affectés dans des zones reculées et à risques. Cela étant, le recours aux Volontaires des Nations Unies s'est avéré un moyen éminemment pratique et rentable de fournir le personnel essentiel à la mission. Depuis l'APRONUC, des Volontaires des Nations Unies ont été utilisés, à des degrés divers, dans la plupart des opérations de maintien de la paix et un mémorandum d'accords global entre le Secrétariat de l'ONU et le programme des Volontaires des Nations Unies est en cours d'établissement en vue de systématiser la participation de ces volontaires aux futures opérations de maintien de la paix.
29. Faute de trouver du personnel qualifié en nombre suffisant et à cause des difficultés de recrutement mentionnées plus haut, moins de 25 % des effectifs officiellement autorisés pour l'APRONUC étaient arrivés dans la zone de la mission près de trois mois après la création de celle-ci (voir annexe VII), et ce pourcentage atteignait tout juste 50 % à l'issue des six premiers mois d'opérations. En milieu de mission, 75 % seulement des fonctionnaires internationaux autorisés se trouvaient dans la zone de la mission, ce taux n'atteignant à peine 85 % qu'en période d'activité maximale. Cette arrivée tardive du personnel essentiel a eu pour conséquence importante une accumulation continue des tâches reportées et, dans certains cas, carrément laissées de côté parce qu'il fallait s'occuper de tâches plus prioritaires et pressantes. De ce fait, bien des conséquences négatives du déploiement tardif ou trop lent des effectifs et du manque de personnel qualifié pendant la phase de démarrage et en milieu de mission ont continué de se faire sentir tout au long de la mission, voire après, puisque même la liquidation de l'APRONUC s'est trouvée compliquée par l'absence d'états et de registres exacts.

30. L'obligation où l'on se trouvait de dépêcher sur le terrain un personnel nombreux dans des délais extrêmement courts a aussi eu des répercussions négatives au niveau de la sélection dudit personnel. À titre d'exemple, alors que les critères de base à exiger des candidats avaient été clairement énoncés dans les demandes adressées aux différentes sources de recrutement, notamment aux États Membres, certains agents arrivés dans la zone de la mission ne parlaient aucune des deux langues de travail retenues, l'anglais et le français. Ce problème s'est posé avec une acuité particulière en ce qui concerne la police civile, élément des opérations de maintien de la paix pour lequel la demande est toujours supérieure à l'offre. L'on s'est attaché depuis à bien expliquer aux États Membres combien il importe que le personnel qu'ils fournissent aient les qualifications requises. Dans le cas contraire, on organise le rapatriement immédiat du personnel non qualifié et son remplacement, aux frais du gouvernement qui l'a fourni. Cette disposition est à présent clairement indiquée aux États Membres dans les «Directives relatives au déploiement, au transfert, à la relève et à la prorogation des observateurs militaires et contrôleurs de la police civile des Nations Unies», qui ont été distribuées en 1995.
31. Pour ne plus rencontrer les mêmes difficultés à déployer des agents de la police civile qualifiés, un projet pilote a été entrepris dernièrement dans le cadre duquel des équipes d'aide à la sélection sont dépêchées auprès des États Membres qui doivent fournir d'importants contingents de police civile à l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) et au Groupe international de police de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (GIP/MINUBH). Ces équipes aident les gouvernements concernés à vérifier les talents de conducteur et les connaissances linguistiques des agents de police civile sélectionnés, et un nombre non négligeable de candidats ne remplissant pas les conditions requises sont supprimés des listes avant qu'ils ne soient déployés dans la zone de la mission. Il est en outre prévu d'organiser un certain nombre d'ateliers régionaux à l'intention des représentants des États Membres chargés de la sélection des observateurs militaires et des agents de police civile pour les missions de maintien de la paix afin qu'ils soient mieux au fait des critères de formation et de qualification fixés par l'Organisation. Grâce à ces arrangements, il est devenu plus facile de déployer le personnel le plus qualifié, et d'éviter les pertes — financières et en efficacité opérationnelle — qui résultaient dans le passé de la nomination ou du rapatriement rapide de personnes non qualifiées.
32. Des difficultés considérables ont été également rencontrées lorsqu'il a fallu pourvoir aux besoins de l'APRONUC en personnel local, en particulier pour recruter et former le nombre requis de personnes chargées de surveiller les élections. Le plan électoral prévoyait l'affectation par étapes de près de 60 000 agents locaux des Nations Unies chargés du scrutin sur l'ensemble du territoire, et ce, dans les six mois qui suivaient la création de la mission. Parallèlement, le recrutement de plus de 5 000 agents locaux pour les tâches ordinaires de la mission se déroulait plutôt lentement, vu le nombre limité d'agents administratifs disponibles pour procéder à ce recrutement, sans parler du peu de réserves en personnes qualifiées se trouvant au Cambodge après la décennie de désorganisation qu'avait connue le pays. Le recrutement d'agents locaux a débuté à l'époque de la MIPRENUC, et l'on accordait alors une attention extrême à la population de personnes déplacées placée sous la protection des Nations Unies à la frontière avec la Thaïlande. Étant donné la présence, de longue date, des programmes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales, ces camps de personnes déplacées ont constitué une bonne source de Cambodgiens relativement éduqués et parlant anglais ou français au début du processus de recrutement, avant leur rapatriement. Le recrutement et la formation du personnel local essentiel se sont poursuivis, mais il s'agissait désormais de pourvoir aux besoins massifs de la période électorale. La mission est cependant parvenue à recruter, à former et à déployer plus de 49 500 agents électoraux locaux (soit 83 % du nombre autorisé), à temps pour les élections de mai 1993.
33. La mise en place de l'APRONUC a posé à l'Organisation un autre problème, à savoir comment déterminer quels gouvernements pourraient fournir des contingents, et notamment lesquels étaient disposés à fournir des agents de police civile. Sur les 54 États Membres ayant participé à la première réunion des États susceptibles de fournir des contingents, 32 ont été au bout du compte en mesure d'envoyer des soldats au Cambodge. La dernière réunion avant le déploiement s'est tenue en avril 1992, un mois à peine avant la date prévue pour le déploiement d'environ 16 000 hommes, et alors que la liste des pays devant fournir des éléments d'appui (logistique, service médical, postes, contrôle des mouvements et génie) était encore

en discussion. Le résultat, comme on l'a vu plus haut, est que la plupart des bataillons d'infanterie ont été déployés avant les unités du génie, et le bataillon logistique et les éléments médicaux ne sont devenus pleinement opérationnels qu'à la mi-septembre 1992. L'élément de police civile, qui devait être déployé avant le début de l'enregistrement sur les listes électorales en octobre 1992, n'a fait le plein de ses effectifs, à savoir 3 600 agents, qu'au début de 1993 (voir annexe VI). Ces retards, auxquels il faut ajouter les difficultés de réception et de déploiement dans le pays même, ont été lourds de conséquences.

34. Les retards enregistrés dans le déploiement des effectifs requis pour l'APRONUC ont mis en évidence la nécessité de se doter d'un système viable d'arrangements prévisionnels, comme ceux présentés dans l'«Agenda pour la paix» du Secrétaire général, dans le cadre duquel les États Membres conviendraient de fournir, à très bref délai, des quantités et des types déterminés de troupes et de matériel à une opération de maintien de la paix. Le Département des opérations de maintien de la paix a depuis dépensé beaucoup d'énergie pour négocier de tels arrangements avec les États Membres, et il a obtenu des résultats considérables pour ce qui est de mettre en place, en principe, un système permettant de réunir les contingents de base requis pour un déploiement rapide. Le perfectionnement continu des spécifications des différentes ressources nécessaires et des fonctions de leurs éléments constitutifs a aussi permis de faire participer à ces arrangements un éventail plus large d'États Membres ayant des capacités différentes. Il convient néanmoins de souligner que l'efficacité d'un arrangement prévisionnel quel qu'il soit dépend entièrement de la volonté d'agir des participants lorsqu'il est fait appel à eux.
35. Le personnel de l'APRONUC, toutes catégories confondues, aurait gagné à suivre un programme plus structuré et rigoureux d'initiation et d'orientation lors de son arrivée dans la zone de la mission. Lorsque la formation avait été assurée par les gouvernements avant le déploiement, les résultats se sont avérés nettement meilleurs. Une certaine formation a été organisée au Cambodge, pour la police civile en particulier, mais le calendrier très chargé de la mission ne laissait place à aucune formation intensive sur le tas pour des effectifs importants. La solution idéale consisterait à faire en sorte que le personnel reçoive une formation avant d'être déployé, mais cette formule s'est avérée peu réaliste lorsque le personnel doit être déployé sur le terrain le plus rapidement possible. La plupart des missions dispensent actuellement à toutes les catégories de personnel, à l'arrivée, une forme ou une autre d'initiation et de formation, c'est-à-dire, en général, un bref historique du conflit et du mandat de la mission, une présentation de la situation et de la culture locales et une sensibilisation au problème des mines, et l'on peut dire que le temps et les efforts investis dans ce cadre n'ont pas été vains. Cela étant, le personnel doit avoir les qualifications et les connaissances minimales requises avant d'être déployé sur le terrain, pour ce qui est en particulier des applications informatiques standard (voir plus loin, par. 46 et 47).
36. Dans le cadre du processus continu d'amélioration de la capacité des Nations Unies à assurer le maintien de la paix, le Secrétariat a mis au point des programmes standard de formation du personnel au maintien de la paix et a publié, à l'intention des États Membres, un manuel de formation du personnel militaire. Dans le même ordre d'idées, les procédures et pratiques des opérations des Nations Unies ont été rassemblées sous forme de manuel à l'intention des contrôleurs de la police civile et des observateurs militaires et il en a été de même pour les programmes et les procédures standard de formation, qui viennent d'être distribués aux missions de maintien de la paix en cours ainsi qu'aux États Membres, en tant qu'outils de référence ou d'application. Les États Membres sont de plus en plus nombreux à se doter de programmes nationaux de formation. Le Secrétariat a effectué une étude fort utile consistant à analyser l'état des programmes de formation actuels afin de déterminer les moyens de les renforcer, y compris par de nouvelles formules permettant de faire en sorte que les personnels militaire et civil reçoivent la formation spécialisée requise pour les missions (A/48/403, par. 23 et 24).
37. L'une des innovations les plus réussies de l'APRONUC sur le plan des ressources humaines a consisté à créer un bureau des relations communautaires chargé d'assurer le lien entre l'APRONUC et la population locale. Toutes les missions, et plus particulièrement les opérations importantes et aux dimensions multiples, gagneraient à prendre des initiatives de ce type.
38. L'expérience de l'APRONUC a aussi confirmé de manière éclatante l'importance de la continuité des fonctions pour tout le personnel. S'agissant des officiers des contingents et des agents de la police civile, hormis les personnes placées à la tête de chaque élément, tous les agents sont relevés régulièrement tous

les six mois et remplacés conformément à la pratique établie. Le personnel civil est aussi généralement affecté, du moins au début, pour une période de six mois. Cette déperdition de la mémoire et de l'expérience institutionnelles propres à chaque mission nuit non seulement à l'exécution des tâches assignées à chacun mais rend aussi difficile de déterminer les responsabilités, ce qui est particulièrement important lorsqu'il s'agit de services d'appui. Si les gouvernements qui fournissent des contingents n'acceptent pas des affectations de plus longue durée, l'idéal étant la durée entière de la mission, du moins pourrait-on envisager des relèves partielles ou échelonnées, solution qui serait elle-même partielle mais qui contribuerait certainement à résoudre certains des problèmes rencontrés. En ce qui concerne le personnel civil, il conviendrait d'envisager sérieusement de demander aux agents essentiels et à leur département d'origine qu'ils s'engagent, le cas échéant, pour toute la durée de la mission, ou du moins pour une période qui ne soit pas inférieure à deux ans. Si un changement ne peut pas être évité, alors des mesures pourraient être prises pour en atténuer les effets, par exemple en veillant à ce qu'il y ait une période suffisante de passation des pouvoirs ou à ce qu'une mémoire institutionnelle suffisante soit transmise à d'autres membres du personnel.

39. Comme l'a bien montré l'expérience de l'APRONUC et d'autres missions, la gestion des ressources humaines dans les opérations de maintien de la paix, en particulier dans les opérations de grande envergure, comporte toujours un élément circonstanciel, qui est la conséquence inévitable de la dépendance à l'égard des États participants. En raison des constants changements de mandat de certaines missions de maintien de la paix, il devient extrêmement difficile de planifier et de gérer efficacement les ressources humaines qui leur sont nécessaires.
40. Au cours des années qui ont suivi l'APRONUC, et tirant parti de l'expérience acquise, le Secrétariat s'est résolument attaché à mettre en oeuvre des mesures visant à résoudre les questions non réglées et à surmonter les nombreux problèmes rencontrés par l'APRONUC et d'autres missions pour attirer et conserver un personnel hautement qualifié, expérimenté et motivé, en particulier dans les domaines qui relèvent de la compétence du Secrétaire général. Il s'agit aussi en l'occurrence, entre autres, d'améliorer la planification, notamment en élaborant en permanence des schémas de mission (personnel) servant à la planification de base, de mettre au point de nouveaux arrangements juridiques et contractuels et un plan directeur, de diversifier les sources de recrutement du personnel pour les missions, de mettre en place diverses bases de données facilitant la création de fichiers en coordination avec d'autres services du Secrétariat et organismes du système des Nations Unies, de rationaliser le recrutement et les formalités médicales préalables et d'améliorer la formation.
41. Les fonctionnaires provenant de bureaux permanents des Nations Unies avaient constitué la majorité du personnel civil international de l'APRONUC, et ils sont fortement représentés dans les autres missions de maintien de la paix. Le personnel civil international s'acquitte des fonctions centrales définies comme étant la direction politique et l'administration sous toutes leurs formes, ainsi que de fonctions d'appui assignées à des administrateurs, des agents du Service mobile et des agents des services généraux et des catégories apparentées. Il présente l'avantage incontestable de la continuité et de l'expérience dans le contexte des Nations Unies, notamment une bonne connaissance des politiques et pratiques de l'Organisation. Le Secrétariat s'est essentiellement attaché à améliorer la situation en ce qui concerne le détachement de fonctionnaires hautement compétents et leur affectation aux opérations de maintien de la paix. Un nouveau plan directeur a été mis au point pour trouver un équilibre moins précaire entre les besoins des départements d'origine — dont le volume de travail ne cesse de croître alors que leurs ressources sont en baisse constante — et ceux des opérations de maintien de la paix tout en encourageant les fonctionnaires à servir dans les missions. Ce plan directeur est énoncé dans un bulletin du Secrétaire général et dans une série d'instructions administratives du Bureau de la gestion des ressources humaines consacrées aux effectifs des missions de maintien de la paix et aux procédures d'affectation à ces missions et de réintégration après celles-ci.
42. Une autre mesure prise pour améliorer l'aptitude de l'Organisation à déployer et administrer le personnel destiné aux missions a consisté à réviser et rééditer, en 1994, la série 300 du Règlement du personnel afin de réduire autant que faire se peut la durée des formalités administratives de recrutement du personnel engagé pour une durée limitée dans le cadre des missions, et ce pour toutes les catégories (administrateurs, Service mobile et services généraux) (A/48/945, par. 49). Ces nouvelles dispositions simplifient et

rationalisent l'administration des indemnités et prestations du personnel civil engagé pour des missions, réduisant ainsi la charge de travail administratif au niveau de la mission, et rendant moins nécessaire d'en référer au Siège pour les questions ou décisions dans ce domaine, ce qui s'est avéré particulièrement utile dans les missions comportant de gros effectifs de personnel civil.

43. Les gestionnaires efficaces pouvant être utilisés pour les missions existantes et à venir ont certes vu leur nombre augmenter ces dernières années, mais il ne serait guère réaliste d'escompter que ce personnel sera toujours disponible pour une affectation à une mission, que ce soit dans des délais brefs ou pour de longues durées. Il incombe donc au Secrétariat de veiller à ce que le nombre limité d'agents qualifiés et expérimentés disponibles soit utilisé de la manière la plus rationnelle et la plus efficace. Dans cette optique, on s'efforce de faire en sorte que les agents disponibles soient dépêchés sur le terrain et affectés aux postes où l'on a le plus besoin de leurs services et où ces services seront les plus utiles. Lors de la mise en place d'une nouvelle mission, par exemple, il faut parfois qu'un responsable principal de l'administration ou d'autres chefs de services essentiels soient transférés d'une mission qui a déjà été mise en place et a trouvé sa vitesse de croisière à la nouvelle opération. Ce type de transfert peut parfois aller à l'encontre de l'idéal de continuité fonctionnelle, mais la situation où se trouve l'Organisation impose parfois certains sacrifices.

2. Budget et finances

44. Les problèmes budgétaires et financiers liés aux opérations de maintien de la paix sont bien connus et ont été longuement examinés dans diverses instances, tant au sein du Secrétariat qu'au niveau des organes délibérants. L'APRONUC a fourni des exemples clairs des difficultés rencontrées lorsqu'une mission comportant des opérations multiformes est exécutée à l'intérieur du carcan de pratiques financières mises au point pour des opérations antérieures d'échelle relativement plus réduite. L'obligation d'avoir une autorisation préalable pour engager des dépenses, la complexité du cycle budgétaire qui se traduisait systématiquement par l'ouverture tardive des crédits nécessaires, l'obligation d'établir des rapports d'exécution avant la fin de la période considérée et alors que l'information n'était pas encore disponible, l'ampleur des contributions statutaires non réglées qui entraînait systématiquement des retards dans le remboursement aux pays fournisseurs de contingents, tous ces grands problèmes ont été soulevés et débattus à l'achèvement de l'APRONUC dans divers rapports et résolutions (A/48/403-S/26450, A/48/945, A/49/664 et additifs et résolution 49/233 de l'Assemblée générale). L'on n'examinera donc dans le présent rapport que les difficultés administratives propres à l'APRONUC.
45. La responsabilité financière pour l'ensemble de l'APRONUC était exercée par le Directeur de l'administration. Comme dans les autres domaines, les problèmes les plus sérieux qui ont été rencontrés tenaient au manque de personnel qualifié. Cette carence a été décisive dans le cas de l'APRONUC, en raison de l'ampleur de cette opération et de la complexité de son budget, problèmes auxquels il faut ajouter ceux posés par l'introduction et la mise en oeuvre de trois nouveaux systèmes financiers informatisés, à savoir Sun Accounts, Sun Business et Progen. L'impossibilité où la Section des finances s'est trouvée d'assumer intégralement la charge de travail initiale, par manque de personnel et de formation aux logiciels nouvellement mis en place, a eu des répercussions tout au long de la mission. Par la force des choses, le personnel disponible dans les premières phases de la mission a dû se consacrer aux tâches les plus pressantes, si bien que les comptes étaient souvent incomplets ou mal tenus et qu'il devenait dès lors difficile de mettre en jeu les différentes responsabilités. La persistance du manque d'effectifs a aussi contraint à s'en remettre davantage à la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix au Siège, pour des tâches importantes telles que la préparation des budgets et des rapports d'exécution, activités qui, en d'autres circonstances, auraient été accomplies pour l'essentiel sur le terrain. Ce n'est qu'à un stade relativement tardif de la mission que la situation s'est améliorée, avec l'arrivée d'agents qualifiés en nombre suffisant pour faire correctement face aux besoins courants, ainsi que pour remédier aux anomalies passées.
46. La Section des finances de l'APRONUC a également rencontré un certain nombre de difficultés propres à la situation du Cambodge qui tenaient, par exemple, à l'absence totale d'établissements bancaires dignes de ce nom en dehors de Phnom Penh. Ce problème a eu des conséquences considérables pour le service

de la paye, parce qu'il a fallu payer en espèces des dizaines de milliers d'agents locaux, dans tout le pays. Des procédures ont été mises en oeuvre qui, bien que présentant un surcroît de problèmes logistiques et de sécurité à la mission, ont permis d'effectuer sans perte les transferts et versements de fonds nécessaires. À cet égard, la Section des finances de l'APRONUC a accompli un travail tout à fait méritoire en réussissant à organiser et à exécuter sans la moindre anicroche le paiement en une seule fois de quelque 50 000 responsables de scrutin après les élections, opération qui a nécessité le transfert et le décaissement de 10,7 millions de dollars en espèces et dans 150 lieux différents du pays.

47. Les nombreuses régies d'avances temporaires qu'il avait fallu créer pour chacun des bureaux et bureaux auxiliaires, dans tout le pays, impliquaient également d'importantes tâches de contrôle et de comptabilité, d'autant que, faute de disposer d'un personnel suffisamment expérimenté, les agents responsables de ces régies étaient dans bien des cas des assistants du Service mobile sans qualifications financières à proprement parler, voire, dans certains cas, des Volontaires des Nations Unies ou des officiers. Dans la mesure où, quelle que soit la situation des effectifs administratifs, les opérations sur le terrain devaient recevoir un appui financier, la mission a dû faire preuve de la plus grande souplesse possible sans perdre de vue les règles et règlements applicables. Le déploiement, au fur et à mesure de leur disponibilité, d'assistants aux finances expérimentés a atténué certains des problèmes rencontrés dans l'administration et la comptabilisation de ces régies d'avances temporaires. Il aurait été possible de prévenir certains de ces problèmes en constituant une équipe mobile des finances chargée de fournir une assistance *in situ*. Mais cette proposition n'a été avancée que pendant les dernières phases de la mission. Les difficultés liées aux nouveaux systèmes financiers informatisés n'ont fait que compliquer les tâches comptables, surtout dans les bureaux provinciaux, où il a souvent fallu que les comptes soient entièrement reconstruits à la Section des finances, à Phnom Penh, afin d'assurer leur compatibilité avec le système comptable central nouvellement mis en place.
48. Il apparaissait clairement dès le départ que dans une mission de l'ampleur de l'APRONUC, il fallait absolument disposer d'un système informatisé pour les états de paie et la comptabilité. Le Système intégré de gestion (SIG) n'étant pas encore utilisable, d'autres formules possibles ont été étudiées pour que la mission dispose dans l'intervalle d'un système de soutien. Des logiciels commerciaux pouvant être utilisés immédiatement et ne nécessitant pas de modifications techniques majeures pour les adapter aux besoins particuliers de la mission ont été choisis. C'est ainsi que les logiciels Sun Accounts, Sun Business et Progen installés initialement sont devenus les premiers systèmes comptables informatisés utilisés par les missions de maintien de la paix, et ils se sont avérés très utiles dans ce contexte, encore qu'ils aient nécessité une certaine adaptation des procédures en vigueur. Mais, la formation a alors acquis une importance capitale pour la mission, formation tant aux nouveaux systèmes qu'aux nouvelles procédures d'utilisation des logiciels, la plupart des fonctionnaires n'étant pas encore initiés à ces nouveaux systèmes. Comme ni les agents des finances ni ceux chargés du traitement électronique de l'information n'avaient eu une formation préalable à l'utilisation ou à l'entretien de ces logiciels, la mission a été obligée de faire périodiquement appel au Siège aussi bien pour la formation que pour la maintenance du système, ce qui n'a pas toujours pu se faire dans les délais requis. Faute de disposer sur place d'un personnel d'appui bien informé et sachant manier les trois systèmes informatiques qui venaient d'être mis en place, bien des problèmes ont pris une acuité encore plus grande au point de risquer de désorganiser tout le système, ce qui s'est effectivement produit pendant plus d'un mois au début de 1993, avant qu'une équipe ne puisse venir du Siège pour régler le problème. Et le problème de la formation n'a pas cessé de se poser tout au long de la mission en raison du déploiement constamment tardif du personnel des finances sur le terrain, le personnel existant n'étant pas suffisamment formé pour aider ou former convenablement d'autres utilisateurs — si ce n'est de façon très sommaire — et étant par ailleurs accaparé par les exigences de ses propres tâches. Il ne pouvait en résulter qu'une perte de temps inestimable pour le personnel qui a dû apprendre à manier les systèmes par tâtonnements, dépanner les nouveaux utilisateurs et assumer le surcroît de travail nécessité par la revérification de toutes les entrées et de tous les calculs et la correction des erreurs techniques. Qui plus est, ces perturbations, s'ajoutant à la pénurie générale de personnel expérimenté et formé au maniement des nouveaux systèmes informatiques, ont empêché le personnel du budget et des finances d'accorder l'attention voulue à l'examen, dans les délais voulus, des engagements de dépenses non réglés et de l'apurement des comptes bancaires, et ont rendu très difficile l'établissement

- de prévisions budgétaires et de rapports sur l'exécution du budget en bonne et due forme. La plupart de ces problèmes ont fini par être résolus avec l'expérience acquise et le déploiement du personnel nécessaire, mais les mesures correctives qu'il a fallu prendre ont exigé un surcroît de travail non négligeable.
49. Depuis l'APRONUC, les systèmes informatiques utilisés pour les finances et la budgétisation, ainsi que les systèmes utilisés pour l'administration du personnel et les achats, sont mis en place dès le tout début du déploiement d'une nouvelle mission, et l'on s'efforce de dispenser une formation préalable au maniement des systèmes concernés à tous les fonctionnaires internationaux affectés à ces tâches. Avant le déploiement, tout le matériel informatique est installé, ainsi que les logiciels nécessaires à la mission, et des ordinateurs portables, sur lesquels les logiciels requis ont été installés, sont fournis aux cadres supérieurs, qui ont au préalable suivi une formation leur permettant d'arriver dans la zone de la mission avec les outils et la formation nécessaires pour assumer leurs fonctions immédiatement. De même, le personnel chargé du traitement électronique de l'information affecté à une mission reçoit une formation complète à l'entretien de tous les systèmes utilisés par la mission avant d'être déployé sur le terrain, afin que tout problème qui se pose puisse être réglé — et toute formation complémentaire assurée — sur place, au sein de la mission. Bien entendu, avec l'augmentation du nombre des missions, puis le reflux qui a commencé dernièrement, l'expérience acquise par le personnel à tous les niveaux, en matière d'utilisation de ces systèmes informatiques qui sont aujourd'hui courants, a permis de disposer d'une réserve plus grande de personnel qualifié que l'on peut affecter aux missions.
50. La mise en place de systèmes informatiques standard pour les finances, le personnel et les achats, la rationalisation des activités et le souci d'une plus grande exactitude ont eu des effets importants sur les contrôles internes disponibles à l'intérieur de chaque mission. Les systèmes actuellement utilisés par les missions ne sont pas complètement intégrés (même si l'on escompte une telle intégration de l'introduction future du SIG dans les missions), mais celles-ci ont néanmoins les moyens, avec les systèmes existants, d'établir des analyses comparatives des données qui permettent de déceler toute anomalie éventuelle et d'y remédier immédiatement. Cette situation comporte des avantages évidents, en particulier pour la comptabilité des salaires et des autres sommes à payer, domaine où les intérêts financiers de l'Organisation sont en jeu. En outre, la connaissance générale des systèmes informatiques standard des missions devrait permettre aux vérificateurs des comptes de l'Organisation de trouver plus facilement des pistes de vérification claires et d'autres éléments d'information pertinents nécessaires pour établir rapidement des analyses d'audit complètes.
51. Le meilleur moyen d'assurer la responsabilité et le contrôle en matière financière consiste à l'évidence à veiller à ce que le personnel nécessaire soit déployé auprès des services du budget et des finances des missions au tout premier stade de celles-ci, afin que les systèmes et procédures qui permettront à la mission de fonctionner soient tout de suite pleinement opérationnels. Étant donné les difficultés rencontrées pour affecter et déployer du personnel qualifié, un système de «fonctionnaires des finances itinérants», chargés de fournir une assistance et un soutien aux missions, en particulier dans les premiers stades de celles-ci, a été mis au point à titre de solution d'attente, comme cela est décrit dans un rapport récent du Secrétaire général (A/50/983). Des fonctionnaires des finances expérimentés, choisis parmi le personnel déjà en poste au Secrétariat ou recrutés à cette fin, lorsque cela est possible, seront affectés pour de courtes durées pour pourvoir à des besoins précis de telle ou telle mission, depuis les études de planification et le démarrage de la mission jusqu'à la formation et au «dépannage». Dans le même ordre d'idées, la formule des «spécialistes de l'examen de la gestion» (exposée dans le rapport susmentionné) doit permettre de régler les problèmes de contrôle interne des missions, en installant des moyens de contrôle actif et d'analyse des procédures dans la structure de gestion de base de chaque mission. Ces formules ne règlent certes pas les problèmes de fond liés au déploiement des ressources humaines, mais elles devraient atténuer dans une certaine mesure les problèmes immédiats rencontrés pour établir les contrôles appropriés, et ce, en faisant en sorte que les missions puissent disposer au moment où elles en ont besoin, même à titre temporaire seulement, d'un personnel expérimenté et doté des qualifications et mandats nécessaires.

3. Achats et logistique

52. L'exemple de l'APRONUC a montré que les politiques d'achat de l'Organisation étaient inadaptées lorsqu'elles étaient appliquées dans le contexte d'opérations de maintien de la paix. Alors que la mission devait faire pratiquement tous ses achats à l'extérieur, compte tenu des difficultés exceptionnelles que présentait la situation locale, les politiques et procédures d'achat, qui ont été conçues pour être utilisées dans un environnement stable comme celui du Siège, se sont souvent révélées trop bureaucratiques et trop lentes pour répondre aux besoins de la mission. Face aux difficultés rencontrées par l'APRONUC, certaines mesures ponctuelles ont été prises, telles l'accroissement du nombre de délégations de pouvoir pour les achats locaux. Il faut toutefois envisager des changements structurels plus profonds pour répondre aux besoins de missions de maintien de la paix de grande envergure mais de courte durée comme l'APRONUC.
53. De l'avis général, dès le début de la mission, la logistique de l'APRONUC a été un véritable cauchemar. Pendant presque toute la durée de la mission, le pays est resté pratiquement dépourvu d'infrastructures. Faute de production locale et de marchés locaux, l'approvisionnement de la mission ne pouvait être assuré localement, et les possibilités d'envoi de marchandises dans le pays étaient extrêmement limitées. La mission elle-même était gigantesque, devait être menée dans un délai clairement défini et relativement bref, et était dotée d'un mandat très vaste qui devait être mené simultanément sur plusieurs fronts. En outre, elle a disposé d'un temps de préparation extrêmement court avant de déployer les contingents. Il a fallu importer tous les articles de première nécessité — logements, nourriture, eau, groupes électrogènes et carburant —, faire face à de nombreux imprévus, satisfaire des besoins difficiles à définir et qui changeaient fréquemment. Enfin, dès le début, la situation politique instable, qui était la justification même de la mission, a nui au bon déroulement de celle-ci, compte tenu notamment du manque de coopération de l'une des parties au conflit qui a interdit l'accès à d'importantes parties du territoire et a, par la suite, contraint la mission à revoir ses objectifs et son programme d'opérations.
54. Afin de surmonter ces obstacles et d'entreprendre les activités préparatoires colossales que nécessitait le déploiement de la mission, une avance sur crédits de 200 millions de dollars a été demandée pour couvrir le coût des logements, des moyens de transport, du matériel de communication et d'autres matériels et services d'appui. Toutefois, l'Assemblée générale n'a approuvé ce montant que deux semaines avant le début de la mission. Or le règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation ne permettent pas d'engager des dépenses tant que des fonds n'ont pas été alloués à cet effet. Le retard avec lequel l'ouverture de crédits initiale a été approuvée a considérablement retardé la livraison du matériel et des autres articles nécessaires, et a eu des répercussions pendant toute la durée de la mission. En outre, alors qu'initialement, les crédits ouverts devaient couvrir essentiellement le coût des infrastructures à mettre en place avant l'arrivée des contingents, une partie importante des fonds a été utilisée pour le déploiement du personnel de la mission et des contingents. Les difficultés rencontrées pour procurer à la mission le matériel indispensable à son déploiement et à son entretien ont été aggravées par les retards enregistrés dans l'élaboration des budgets de la mission et des ouvertures de crédits correspondantes.
55. Comme on l'a indiqué plus haut, une des premières mesures que l'Organisation a prises pour faciliter la passation de marchés, compte tenu de l'ampleur des besoins et des retards inhérents à la transmission des demandes au Siège, a consisté à porter à 500 000 dollars — niveau encore jamais atteint — le plafond de la délégation de pouvoir dont bénéficiait le Représentant spécial du Secrétaire général au Cambodge pour les achats locaux. Elle a également décidé d'inclure dans la zone considérée aux fins des achats locaux les principaux centres commerciaux de la région (Singapour, la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines) ainsi que le Laos et le Viet Nam. Ces deux décisions ont permis à la mission d'avoir accès à des marchés régionaux plus importants et d'effectuer ses achats au moindre coût. Au début, la mission n'était pas dotée de moyens suffisants pour utiliser au mieux cette délégation de pouvoirs. Toutefois, suite au renforcement de la section des achats et à l'installation, au milieu de l'année 1992, d'un bureau des achats décentralisé à Singapour, les capacités de la mission dans le domaine des achats se sont considérablement améliorées et les délais de livraison ont été réduits en conséquence.

56. Comme on l'a mentionné plus haut, le manque de données précises et fiables a nui à la planification de la mission. La planification des achats, en particulier, a été entravée par l'absence de données détaillées et de spécifications techniques précises concernant les besoins de la mission. Ce manque de données, aggravé par une pénurie générale de personnel qualifié, a été particulièrement préjudiciable dans le cas des achats en gros d'articles essentiels tels que les rations, l'eau, le carburant et le matériel d'hébergement et fournitures connexes. Ne disposant pas de spécialistes des marchés expérimentés, la mission n'avait pas la capacité de surveiller le travail des entrepreneurs. C'est ainsi qu'elle s'est régulièrement trouvée aux prises avec des problèmes de qualité, de quantité et de délais de livraison. Lors de son installation, par exemple, le seul critère sur lequel la mission pouvait se fonder pour conclure les marchés relatifs à la distribution de rations à des contingents fortement dispersés était le montant forfaitaire par personne. Avec l'assistance d'un spécialiste des questions militaires détaché au Siège par un gouvernement, la mission a passé des marchés avec quatre fournisseurs de la région, qu'elle a chargés de livrer des denrées alimentaires et de l'eau directement aux cantonnements. Toutefois, la mission a dû faire face à de nombreux problèmes portant sur la qualité et la quantité des rations livrées et ayant trait au respect des traditions et prescriptions religieuses. Par nécessité, ces problèmes ont été réglés ponctuellement par les différents contingents. Toutefois, c'est au quartier général qu'il revenait d'assurer le suivi et le contrôle de l'exécution des marchés. Or, le personnel était trop peu nombreux pour surveiller les opérations de près.
57. L'Organisation a, depuis lors, mis en place des procédures détaillées d'achat et de distribution de rations, et a notamment adopté des normes révisées relatives aux rations qui définissent clairement les droits des membres des contingents, contiennent des dispositions relatives aux prescriptions alimentaires, qu'elles soient de nature diététique ou religieuse, et fixent un prix plafond pour les rations journalières. En outre, des contrats types ont été mis au point spécifiant les lieux de livraison, les procédures à suivre en cas de substitution, le mécanisme de règlement des questions liées aux modifications de la composition ou du lieu de stationnement des troupes, et une procédure d'apurement mensuel des factures.
58. Il a également été difficile de maîtriser la distribution de carburant et d'autres produits pétroliers dans l'ensemble du pays. Faute de personnel expérimenté et d'infrastructures logistiques au début de la mission, une série de mesures ponctuelles a été prise pour assurer la distribution de ces produits indispensables. Le fournisseur a organisé le système de distribution; il a aussi fabriqué et installé quelque 400 réservoirs à carburant dans l'ensemble du pays, y compris des réservoirs souples d'aviation avec système de filtration et pompes sur tous les terrains d'aviation. Il aurait fallu surveiller, contrôler et vérifier ces installations en permanence, ce qui n'a pas toujours été possible compte tenu du personnel en nombre limité dont disposait la mission. Ce n'est que fin 1992, lorsque des ressources suffisantes ont été mises à sa disposition et que les besoins effectifs ont pu être déterminés de façon plus précise, que la mission a commencé à acheter ces fournitures en gros.
59. La mission a tenu pleinement compte du manque de techniciens et de la faiblesse des infrastructures logistiques lorsqu'elle a passé commande de logements préfabriqués. Comme elle avait estimé initialement qu'il faudrait des logements de ce type pour presque tous les détachements et unités de la mission (dans la mesure où la plus grande partie du pays était dépourvue d'infrastructures et de services), des campements autonomes, de tailles et de configurations variables pour répondre aux besoins des différents utilisateurs, ont été commandés auprès de divers fournisseurs. Il faut signaler qu'une partie seulement du matériel initialement commandé a été livrée, les fournisseurs ayant été dans l'incapacité de fournir les quantités requises dans les délais prescrits. Les marchés prévoyaient tous les équipements nécessaires à l'installation de bâtiments fonctionnels, ainsi que la livraison et l'installation du matériel dans des sites non spécifiés répartis dans l'ensemble du pays. Toutefois, dans bien des cas, les plans d'opérations ont dû être modifiés pour tenir compte de la situation politique, et l'identification des sites a enregistré du retard. Pour cette raison, et compte tenu de la révision des ressources allouées aux transports, la plupart des marchés ont été modifiés et les clauses relatives au transport intérieur et à l'installation supprimées alors que les unités préfabriquées étaient en cours de livraison. Bien que ces révisions aient permis à l'Organisation de réaliser des économies, elles ont du même coup supprimé la responsabilité qui incombait aux fournisseurs de livrer et d'installer les bâtiments «clef en main». Compte tenu de la difficulté d'organiser la livraison des unités préfabriquées à destination et des retards enregistrés dans la préparation de certains sites, le

stockage de ces unités, qui relevait désormais de la seule responsabilité de l'Organisation, a posé des problèmes de sécurité. À partir de cette expérience, l'Organisation a mis au point une méthode plus souple concernant la fourniture de bâtiments préfabriqués sur la base de normes bien définies. Selon cette méthode, une mission peut déterminer précisément le matériel dont elle a besoin pour obtenir une configuration précise des bâtiments, et décider soit de se charger elle-même de l'installation soit de la confier à un entrepreneur local, économisant ainsi du temps et de l'argent. Bien que l'Organisation ne semble pas avoir besoin, dans un proche avenir, de logements préfabriqués, compte tenu de l'excédent de matériel provenant de missions récemment achevées, elle a mené un travail préliminaire afin d'être en mesure, le cas échéant, d'établir rapidement un marché relatif à la fourniture d'éléments préfabriqués.

60. Ayant besoin de quantités énormes de matériel dans un laps de temps très court, la mission a dû s'adresser à plusieurs fournisseurs et fabricants et passer commande en fonction de la disponibilité du matériel plutôt qu'en fonction de la nécessité de disposer d'équipements standardisés ou compatibles. C'est, dans une certaine mesure, de cette façon qu'elle a procédé pour les unités de logement préfabriquées, mais aussi et surtout pour les véhicules et groupes électrogènes. La mission ayant besoin de quelque 6 000 véhicules au total, aucun fournisseur n'était en mesure de livrer une telle quantité dans un seul modèle, et la mission a dû se procurer plusieurs modèles de véhicules de marques différentes. De même, aucun fournisseur de la région n'était en mesure de livrer sur-le-champ un nombre important de groupes électrogènes de différentes puissances et la mission a dû commander ceux-ci auprès de fabricants du monde entier, sans se soucier de standardisation. Cette situation, qui sans doute était inévitable compte tenu notamment de la nécessité de passer commande le plus rapidement possible avant même qu'une estimation fiable des besoins ait pu être réalisée, a abouti à la constitution d'un parc de matériel d'une grande diversité et a singulièrement compliqué les opérations d'entretien et de tenue du stock de pièces de rechange. La mission s'est efforcée de remédier au problème de l'entretien des véhicules en installant des ateliers d'entretien et en constituant des stocks de pièces de rechange avec l'aide du principal fournisseur, mais ces mesures se sont révélées insuffisantes. En ce qui concerne les groupes électrogènes, les graves problèmes d'entretien que la mission a connus initialement ont été surmontés lorsque les mécaniciens se sont familiarisés avec les différents modèles et marques. Cette expérience a néanmoins appris à l'Organisation à adapter ses procédures d'achat aux conditions des missions. En ouvrant les appels d'offres aux fournisseurs du monde entier et en décidant de partager les marchés entre plusieurs soumissionnaires en fonction des quantités disponibles, l'Organisation a été en mesure à la fois de disposer du matériel nécessaire dans les délais requis et de réduire ses dépenses de fonctionnement.
61. Les problèmes d'approvisionnement ont été exacerbés par les besoins supplémentaires imprévus résultant de l'arrivée au Cambodge de contingents qui n'étaient pas dotés des équipements nécessaires (tels que décrits dans les «Directives à l'intention des gouvernements qui fournissent des contingents»). Cette situation, outre qu'elle a nui à l'efficacité opérationnelle de ces contingents et, par contrecoup, de l'ensemble de la mission, a entraîné un surcroît de travail pour les fonctionnaires déjà peu nombreux du service des achats et a détourné les maigres ressources — tant humaines que financières — disponibles d'autres tâches tout aussi importantes. Par ailleurs, la livraison des articles nécessaires a, dans de nombreux cas, pris beaucoup de temps. Cette expérience a incité l'Organisation à insister davantage auprès des États Membres qui envisagent de fournir des contingents sur la nécessité d'assurer l'autonomie des troupes dès leur déploiement. L'Organisation a aussi pris l'initiative de proposer aux États Membres l'envoi de fonctionnaires pour les aider à évaluer le matériel et les équipements dont les troupes ont besoin au moment de leur déploiement, afin que ce matériel soit disponible avant le départ des unités concernées. Cette approche s'est révélée efficace lors du déploiement des contingents de la FORPRONU, de la MINUAR et d'UNAVEM, notamment de ceux qui provenaient d'États Membres qui avaient éprouvé ce type de difficultés dans le passé. De même, comme il est indiqué au paragraphe 34, les spécifications détaillées énoncées dans les arrangements prévisionnels devraient permettre de garantir que les contingents ainsi déployés sont parfaitement équipés.
62. Aux paragraphes 76 à 81 du rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale sur la planification, la budgétisation et l'administration efficaces des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général propose un certain nombre de mesures générales visant à remédier à certaines des difficultés que l'APRONUC a rencontrées en matière d'achats (A/48/945). Ces mesures comprennent notamment la

constitution d'une réserve, automatiquement renouvelable, de matériel et de fournitures de base, sous la forme d'un stock de lots d'équipements de départ, afin que les nouvelles missions puissent devenir opérationnelles et atteindre un degré minimum d'autonomie sans retard excessif (proposition exposée de façon plus détaillée dans le document A/49/936), l'utilisation de procédures de passation de marché accélérées afin de permettre l'acquisition rapide de matériel et de fournitures disponibles en tout temps et d'articles qui risquent d'être rapidement dépassés ou dont les prix baissent fréquemment, et l'établissement de spécifications standard pour les types de matériel régulièrement utilisés par les missions, afin d'assurer leur compatibilité et leur utilisation rationnelle et rentable. Le Secrétaire général recommande par ailleurs de décentraliser davantage les responsabilités relatives à la passation de marchés en élevant les plafonds autorisés pour les marchés passés localement et en élargissant les attributions des comités locaux, tout en maintenant le système centralisé du Siège pour le matériel normalisé au niveau mondial.

63. L'exemple de l'APRONUC a montré la nécessité d'améliorer les opérations d'achat et de passation de marché dans l'Organisation en général et pour les opérations de maintien de la paix en particulier. Pour tenir compte de la situation sur le terrain et de l'évolution constante du domaine d'intervention et du mandat de la mission, il convient d'assouplir les procédures de passation de marché et d'y inclure des clauses qui permettent de réviser les termes des marchés, tout en respectant les grandes lignes. Il faut également rationaliser les procédures d'achat de façon à laisser aux missions la liberté d'action dont elles ont besoin, tout en maintenant des procédures de contrôle interne. L'Organisation a établi des documents d'appel d'offres et des contrats types destinés aux missions, qui comportent des clauses portant sur les lieux de livraison, les modalités d'ajustement quantitatif et qualitatif, les mesures à prendre en cas d'imprévus et les modalités de mise en demeure et d'annulation pour non-exécution du contrat. Il est toutefois essentiel qu'elle suive de façon plus systématique l'exécution des contrats, notamment en s'assurant en permanence de la validité des critères de planification des opérations et des moyens à mettre en oeuvre, et en contrôlant la bonne exécution des contrats. Elle doit disposer à cet effet de spécialistes expérimentés dans ce domaine afin de renforcer sa capacité de contrôle et d'ajustement et de prévenir les différends. L'Organisation fait tout son possible pour déployer de tels spécialistes, mais elle n'a pas assez de fonctionnaires ayant les compétences voulues et susceptibles d'être affectés aux missions.
64. Compte tenu notamment des problèmes rencontrés par l'APRONUC en matière d'achats, le Secrétaire général a créé un groupe d'experts de haut niveau qu'il a chargé d'examiner les procédures d'achat et de formuler des recommandations précises en vue de mettre au point des procédures d'achat rationnelles et souples, qui comprennent notamment des procédures adaptées aux missions et aux achats locaux. Le Groupe d'experts, qui était composé de spécialistes des achats en provenance de plusieurs États Membres, a présenté, en décembre 1994, un rapport dans lequel il a recommandé des mesures immédiates susceptibles de produire des résultats positifs à court terme ainsi que des réformes à plus long terme. Les recommandations ayant pour objet de rationaliser les politiques et procédures corroboraient nombre des mesures proposées précédemment par le Secrétaire général (A/45/945), lesquelles étaient, pour la plupart, déjà appliquées. Des rapports plus récents du Secrétaire général (A/C.5/49/67 et A/C.5/50/13) contiennent des informations détaillées sur les progrès réalisés à ce jour en matière de réforme des achats. Toutefois, malgré des progrès sensibles, les procédures d'achat en vigueur restent longues et ne permettent toujours pas à l'Organisation d'agir rapidement dans les situations d'urgence. Les efforts doivent donc être poursuivis.

4. Matériel appartenant aux contingents

65. L'APRONUC a eu de grandes difficultés à recenser et à comptabiliser le matériel appartenant aux contingents que ceux-ci ont mis à la disposition de la mission. La démarche à suivre était décrite dans les «Directives à l'intention des gouvernements qui fournissent des contingents», mais le Secrétariat n'avait pas suffisamment insisté auprès des États Membres sur l'importance qu'il y a à dresser un inventaire détaillé du matériel à l'arrivée des contingents dans la zone de la mission et un autre au moment de leur départ. Par la suite, l'Organisation s'est efforcée de mieux diffuser cette information auprès des gouvernements fournissant des contingents pour d'autres missions. Toutefois, plusieurs contingents de l'APRONUC ne se sont pas bien rendu compte de l'importance qu'il y a à établir un inventaire en bonne

et due forme à l'arrivée afin que leur gouvernement puisse ensuite se faire rembourser pour l'utilisation ou la perte de matériel. Dans certains cas, compte tenu en partie d'un calendrier de déploiement particulièrement serré et du manque de personnel administratif pour superviser le processus, aucun inventaire n'a été dressé à l'arrivée. De la même façon, à plusieurs occasions, du matériel ou des fournitures ont été livrés à la mission par des vols intérieurs de réapprovisionnement sans qu'aucun inventaire ne soit établi. Il a donc été très difficile à la mission de tenir une comptabilité exacte de ce matériel. En outre, bien que le processus d'établissement des inventaires de départ ait généralement été mieux organisé et plus systématique, de nombreuses irrégularités ont été constatées dans les documents fournis à l'appui des demandes de remboursement et ont entraîné des retards. Jusqu'à ce jour, soit deux ans après la fin de la mission, certains dossiers n'ont toujours pas été réglés.

66. Outre les difficultés résultant de la vérification matérielle des équipements, il a été reconnu que la pratique établie consistant à rembourser le matériel sur la base d'un amortissement sur quatre ans était inadéquate dans le contexte d'opérations de courte durée. Avec l'accord des États Membres, l'Organisation a institué une procédure spéciale pour l'APRONUC, et a réduit le taux de remboursement appliqué par l'Organisation des Nations Unies au matériel appartenant aux contingents en adoptant un calendrier d'amortissement standard. Le Secrétaire général a par la suite proposé une procédure révisée de calcul des montants à rembourser aux États Membres pour le matériel appartenant aux contingents (A/48/945). Dans sa résolution 49/233 du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale l'a autorisé à créer un Groupe de travail chargé de la question du matériel appartenant aux contingents, auquel participeraient les États Membres et qui aurait pour tâche d'énoncer des normes complètes pour chaque catégorie de matériel et de fixer des taux de remboursement. Le Groupe de travail, composé d'experts techniques et financiers d'États Membres, s'est réuni de mars à août 1995 et a formulé des recommandations, qui ont été résumées dans un rapport du Secrétaire général (A/50/807) et présentées à l'Assemblée générale. L'Assemblée générale a adopté les recommandations dans sa résolution 50/222 du 11 avril 1996. Les nouvelles procédures sont applicables depuis le 1er juillet 1996 et le Secrétaire général doit établir un rapport sur la première année complète d'application des procédures révisées.
67. Le système proposé vise à réduire la bureaucratie en éliminant le long processus d'établissement des inventaires, et à mettre en place une gestion mieux coordonnée et plus rationnelle des avoirs des missions, en ce qui concerne tant leur composante civile que leur composante militaire. Tout en offrant une plus grande souplesse grâce au système de «location» et au principe d'«autosuffisance» à des taux établis, le système devrait également devenir plus transparent en introduisant un processus simplifié de planification et de budgétisation, améliorer les modalités de remboursement et favoriser une plus grande participation des États Membres aux opérations de maintien de la paix.

5. Gestion de matériel

68. Avant l'expansion rapide des opérations de maintien de la paix, à commencer avec l'APRONUC, la question de la gestion, par l'Organisation, du matériel utilisé dans le cadre de ces opérations, n'avait pas particulièrement retenu l'attention. Toutefois, d'importantes quantités de matériel ayant été acquises pour l'APRONUC ainsi que pour d'autres missions d'envergure ultérieures, l'Organisation s'est retrouvée avec des stocks considérables. Certes, une partie du matériel excédentaire avait, précédemment, été transférée d'une mission à l'autre ou entreposée au dépôt de l'ONU à Pise (Italie), mais le volume du matériel de l'APRONUC devant être inventorié et comptabilisé était de loin supérieur à tout ce que l'on avait connu dans le passé. L'Administration de l'APRONUC éprouvait des difficultés à contrôler le matériel du fait du déploiement rapide de la mission, de l'extrême éparpillement des lieux où elle était présente, de la précarité de la situation en matière de sécurité et, bien entendu, de la pénurie de personnel. Ce problème s'est aggravé à mesure qu'approchait la fin de la mission, à peine plus d'un an après son déploiement initial, et qu'il fallait comptabiliser le matériel et le préparer pour qu'il puisse être utilisé ailleurs ou liquidé une fois devenu excédentaire. Sans une comptabilité complète n'ayant pas été effectuée dès le début de la mission, le processus de liquidation devenait de plus en plus difficile à gérer.
69. L'efficacité des fonctions de contrôle et d'inventaire du matériel est, dans une très large mesure, tributaire de procédures rationnelles en matière d'achat, de réception et d'inspection, et d'affectation du matériel aux

sections et utilisateurs. Il est également essentiel de rendre compte de façon détaillée des pertes de matériel et de procéder à temps aux enquêtes qui s'imposent. Si le processus est interrompu, la capacité de contrôler, de gérer et de comptabiliser le matériel pendant et après la mission s'en trouvera inévitablement amoindrie. L'établissement rapide des voies de communication et de contrôle nécessaires entre les unités responsables devrait être une priorité administrative de toute mission. Comme ce fut le cas tout au long de la mission de l'APRONUC, l'organisation tardive des fonctions administratives a compromis l'efficacité de la mission et accru le volume de travail général.

70. Dans le cas de l'APRONUC, il était également évident que l'introduction de mesures plus strictes s'imposait pour s'assurer que les fonctionnaires assumaient leurs responsabilités en ce qui concerne l'usage qu'ils faisaient du matériel appartenant à l'ONU et pour faire ressortir plus clairement l'obligation redditionnelle des chefs de section et de groupe. Au moment où ils signaient pour prendre livraison du matériel qui leur était attribué, les fonctionnaires étaient informés de la responsabilité qu'ils avaient de maintenir le matériel en bon état et qu'ils pouvaient être tenus financièrement responsables de toute perte de matériel appartenant à l'ONU ou des dommages causés à ce matériel par suite d'une faute professionnelle ou de négligence. Une telle démarche suffit habituellement pour dissuader les fonctionnaires de négliger le matériel appartenant à l'ONU et on leur rappelle donc périodiquement leurs responsabilités à cet égard en leur communiquant les textes administratifs correspondants.

6. Gestion des dossiers

71. Outre la tenue d'une comptabilité matières précise, il est manifestement nécessaire d'établir et de conserver des dossiers complets concernant les activités de la mission en général. C'est dans cette optique qu'un groupe de la gestion des dossiers efficace a été créé à l'APRONUC, et ce pour la première fois en tant que partie intégrante de la structure administrative de la mission. L'expérience a montré à quel point il était important d'assurer l'uniformité dans la tenue des dossiers, notamment dans des situations comme celle dans laquelle s'est déroulée la mission de l'APRONUC dont maints bureaux s'acquittaient de tâches analogues. Le groupe de la gestion des dossiers de l'APRONUC a été chargé d'organiser les dossiers dans chaque lieu conformément à un plan central, d'examiner périodiquement la situation dans chaque bureau pour s'assurer que les dossiers étaient partout tenus de la même façon et, par la suite, de les regrouper et de les indexer au siège de la mission. À la fin de la mission, le groupe a pu coordonner le transfert ordonné de tous les dossiers à la Section centrale des archives et de la gestion des dossiers du Siège. Ces dossiers devant être conservés dans de bonnes conditions à des fins administratives, historiques et juridiques, bien au-delà de la fin de la mission, il était indispensable qu'ils soient aussi complets que possible, organisés de façon logique et clairement identifiés, conditions qui ont été remplies par l'APRONUC grâce à l'affectation d'un fonctionnaire international et de trois agents locaux à cette fonction importante. Il convient, toutefois, d'examiner plus avant les dispositions à prendre et les méthodes à appliquer en matière de réception et d'organisation des dossiers de la mission, et d'accès à ces dossiers une fois qu'ils ont été transférés au Siège.
72. La mise en place, dès que possible, de procédures appropriées permettant de faire à la longue des économies de temps et de travail, l'accent a été mis davantage sur cette démarche dans les missions récemment mises sur pied. Des technologies nouvelles qui permettent de conserver des quantités pratiquement illimitées de données dans un espace de stockage minimum sont elles aussi actuellement introduites. À cet égard, en attendant de pouvoir procéder au stockage électronique de tous les dossiers, des calendriers types de conservation des dossiers ont été élaborés pour aider à organiser la gestion des dossiers des missions et de réduire autant que possible les transferts coûteux de documents inutiles. S'inspirant de l'exemple de l'APRONUC, le Secrétariat a fait en sorte que la structure type d'une mission comprenne maintenant un groupe de la gestion des dossiers et a commencé à édicter des procédures de gestion des dossiers.

7. Comités d'examen et de contrôle

73. Dans chaque mission, d'importants efforts s'imposent sur le plan administratif pour comptabiliser le matériel perdu ou endommagé par suite de vol ou d'accident ou pour d'autres raisons ainsi que pour régler les demandes d'indemnisation présentées par des fonctionnaires et des tierces parties à la suite de pertes ou de blessures ou encore d'un décès survenu dans le cadre des activités de la mission. Un comité local de contrôle du matériel et un comité d'examen des réclamations ont systématiquement été établis dans les missions et les pouvoirs nécessaires leur sont délégués pour qu'ils puissent examiner ces questions sur place et adresser aux organes du Siège des recommandations aux fins d'approbation de mesures ou de règlement de demandes qui dépassent la limite des pouvoirs qui leur sont délégués. Dans le cas de l'APRONUC, du fait de l'ampleur de la mission, de la précarité de la situation en matière de sécurité et l'état de l'infrastructure locale, ces comités ont été appelés à examiner des affaires extrêmement nombreuses qui ont donné à leurs membres un surcroît de travail considérable de sorte que ceux-ci ont dû régulièrement se décharger de leurs responsabilités principales en tant que cadres administratifs pour s'occuper de ces affaires. Les pouvoirs financiers délégués aux missions étant relativement limités, cette situation a eu pour effet d'accroître considérablement le volume de travail au Siège dont les services ont été appelés à traiter et examiner les affaires qui leur étaient renvoyées pour approbation. Afin de faciliter le travail des comités de l'APRONUC, des modifications ont donc été apportées au système de façon à rationaliser le processus et d'accroître les pouvoirs financiers qui étaient délégués aux comités et au Directeur de l'administration pour leur permettre de régler un plus grand nombre d'affaires sur place. Les pouvoirs délégués aux missions dans l'ex-Yougoslavie ont été accrus pour des raisons analogues et le Secrétariat procède actuellement à un réexamen général de la question.

8. Comités d'enquête

74. Une des procédures types mises en place pour s'occuper des accidents ou autres incidents dont les victimes ou les responsables sont des fonctionnaires de l'ONU et qui ont causé des blessures ou la mort ou encore la perte de matériel ou des dégâts matériels a consisté à charger un comité d'enquête de rendre compte de l'incident aux autorités compétentes. Dans une mission de maintien de la paix de la taille de l'APRONUC, le travail que suppose la création d'un comité d'enquête et l'établissement des rapports connexes nécessite parfois la participation de nombreux fonctionnaires et de longues heures de travail. La police militaire et civile de l'APRONUC était chargée, outre ses fonctions ordinaires de contrôle, d'enquêter sur les incidents survenus hors de Phnom Penh tandis que la Section de la sécurité civile était chargée, autant que les effectifs le permettaient, de s'occuper des incidents survenus à Phnom Penh même. Les rapports d'enquête finaux ont servi de base au règlement des affaires.
75. Une des difficultés auxquelles s'est heurtée l'APRONUC en ce qui concerne les comités d'enquête a été le manque de personnel qualifié capable de procéder aux investigations nécessaires ou d'y contribuer. Le même problème s'est posé dans certaines autres missions et la situation est d'autant plus grave que des enquêtes doivent être menées aussitôt que possible après l'incident. L'importance du problème a été reconnue et l'on s'emploie à faire en sorte que des agents de sécurité et des policiers militaires et civils soient disponibles en nombre suffisant pour mener les enquêtes qui s'imposent. En outre, les policiers civils et militaires rattachés à chaque mission étant nécessairement appelés à jouer un rôle important dans les travaux des comités d'enquête au-delà de l'enquête initiale, il importe de faire en sorte que ces fonctions soient clairement prévues dans leur définition d'emploi de manière à éviter tout malentendu ou ressentiment au sujet de tâches qui représentent parfois une part importante de leur charge de travail générale.
76. Les procédures types qui régissaient les activités des comités d'enquête lors de missions précédentes avaient été mises au point dans le contexte stable d'opérations de longue durée et, par voie de conséquence, l'application des critères régissant les enquêtes et l'établissement des rapports s'est révélée trop laborieuse dans une mission d'aussi grande envergure et de nature aussi complexe que l'APRONUC. La grande majorité des quelque 550 affaires que les comités d'enquête de l'APRONUC ont eu à examiner concernaient des accidents de la circulation, des dégâts causés au matériel et des vols. Afin de rendre le

processus plus efficace et plus facile à gérer, les procédures et critères ont été révisés afin de concentrer les ressources limitées de la mission sur des incidents ou accidents vraiment graves, notamment ceux où il y avait présomption de fraude. Ces critères sont maintenant appliqués dans d'autres missions et ils devraient être particulièrement utiles aux missions de grande envergure afin de liquider l'important arriéré de rapports en souffrance.

E. Services techniques

1. Communications

77. C'est dans le domaine des communications que l'autonomie opérationnelle d'une mission de maintien de la paix est la plus essentielle. Avant la mise en place de l'APRONUC, il n'existait pratiquement aucun moyen de communication au Cambodge. Afin de remédier à cette carence et d'assurer la sécurité du personnel et des biens des Nations Unies, le déploiement intégral de l'APRONUC exigeait que soit installé un réseau fiable pour les communications à longue distance et les liaisons locales entre Phnom Penh et de nombreux autres endroits, souvent situés dans des zones éloignées. Étant donné que ce réseau serait le seul moyen de communication disponible dans la zone de la mission, il fallait veiller à pouvoir répondre aux besoins généraux et aux besoins particuliers de chaque élément de la mission, ainsi qu'à permettre au personnel en général d'avoir accès au réseau à des fins officielles (militaires et civiles) et personnelles.
78. Afin de mettre en place le réseau, du matériel de communication d'une valeur de plus de 32 millions de dollars a été acquis, installé, entretenu et sécurisé, y compris 58 stations de répéteurs VHF dans diverses parties du pays. Dans la mesure où l'Organisation n'avait pas à ce stade la capacité d'installer, d'entretenir et d'exploiter de manière indépendante un réseau aussi vaste, des marchés supplémentaires de plus de 41 millions de dollars ont été passés afin d'obtenir les services techniques nécessaires. Ce projet a ultérieurement fait appel à près de 300 spécialistes civils (des Nations Unies et de l'extérieur) et à environ 400 militaires, versés dans divers domaines techniques dont les satellites, les radios VHF portatives, mobiles et des stations principales, les radiocommunications HF à longue distance pour les zones éloignées, le réseau reliant les bureaux de l'APRONUC par télécopie, téléphone et radio, et les liaisons commerciales internationales. Ce système extrêmement complexe — le plus vaste qu'ait jamais mis en place l'Organisation — n'était certes pas parfait mais a, d'une manière générale, atteint son but. De plus, bien qu'il n'eût pas été possible de réaliser le projet sans recourir intensivement et à grands frais à des entrepreneurs extérieurs, l'expérience acquise a été essentielle pour assurer l'autonomie organisationnelle nécessaire à des projets analogues mais plus petits dans le cadre de missions ultérieures de maintien de la paix, notamment l'ONUSOM, la MINUAR et la MINUHA.
79. Étant donné que le réseau de l'APRONUC était le seul à fonctionner dans le pays, le personnel de la mission a été autorisé à l'utiliser contre remboursement pour les communications privées. En raison des multiples priorités urgentes d'un personnel peu nombreux au début de la mission, ce n'est que par la suite qu'un service a été créé pour comptabiliser et facturer systématiquement ce type de communication. Le remboursement mensuel régulier par le personnel civil et militaire n'a été institué qu'ultérieurement et le service responsable a dû fournir un surcroît d'efforts pour pouvoir récupérer les quelque 2,5 millions de dollars représentant le coût des communications privées. Les missions créées ultérieurement ont instauré des procédures appropriées dès le début des opérations, avant que les sommes dues n'atteignent de tels niveaux, afin de faciliter la comptabilité et les remboursements.
80. La Section des communications de l'APRONUC a été également chargée d'installer et d'entretenir du matériel de reproduction des documents et des groupes électrogènes. Telle était d'ailleurs la pratique habituellement suivie dans les opérations de maintien de la paix, étant donné que les techniciens des télécommunications étaient généralement les seules personnes techniquement qualifiées à cet égard. Toutefois, l'APRONUC était non seulement une mission très vaste, déployée sur une superficie considérable, mais dépendait aussi presque totalement des groupes électrogènes pour son alimentation en énergie. L'exploitation des appareils aurait donc été plus facile et plus efficace si elle avait été confiée à

un service autonome. Ultérieurement, la responsabilité des groupes électrogènes a été de fait retirée à la Section des communications, sauf dans le cas de très petites missions où cela n'était pas possible ou nécessaire.

2. Transports

81. La Section des transports était chargée de l'exploitation d'un parc d'environ 6 000 véhicules civils et 4 000 véhicules et équipements militaires appartenant aux contingents. En plus des énormes travaux d'entretien de routine, l'état déplorable des routes et la longueur des distances à parcourir — sans parler du manque d'expérience fréquent des conducteurs — ont entraîné une usure du matériel et des accidents de la route dépassant la moyenne et ont exigé des ressources supplémentaires pour le maintien en état des véhicules, les pièces de rechange et les fournitures. Comme la plupart des autres services, la Section des transports de l'APRONUC a commencé ses activités sans avoir le personnel et les compétences nécessaires pour accomplir une tâche de cette ampleur. Comme on l'a noté au paragraphe 58 ci-dessus, l'appui technique que devait assurer le principal fournisseur de véhicules n'a jamais atteint le niveau escompté. En l'absence de cet élément capital du programme d'entretien des véhicules, la mission a intégré les transports civils et militaires afin d'utiliser au mieux ses ressources et de coordonner l'exploitation d'un stock considérable de fournitures et de rechanges à Phnom Penh. Quelques ateliers ont été mis en place dans des endroits stratégiques du pays et la situation s'est encore améliorée grâce au recrutement de Volontaires des Nations Unies comme mécaniciens, ce qui a permis à la mission de renforcer ses travaux d'entretien grâce à l'installation de petits ateliers dans chaque province.
82. La livraison des véhicules ayant subi des retards et l'entretien ayant posé des problèmes, les besoins en matière de location de véhicules ont dû être périodiquement revus afin d'assurer l'exécution des activités prioritaires. De plus, il était stipulé dans certains contrats que le personnel engagé, tel que les équipages d'aéronef et responsables des travaux de construction, devait disposer de véhicules de l'APRONUC. Cette clause n'avait pas été prévue au départ ni dans le parc de véhicules ni dans le budget de la mission. Le Secrétariat a pris plusieurs mesures afin que cette situation ne se reproduise pas. Les contrats de louage stipulent maintenant que les fournisseurs doivent prendre eux-mêmes leurs dispositions concernant les transports au sol ou, si cela n'est pas possible, doivent faire connaître à l'avance leurs besoins à l'Organisation.

3. Opérations aériennes

83. Malgré les efforts considérables qu'elle a fournis pour réparer l'infrastructure du Cambodge afin de permettre aux équipes électorales et autres de circuler dans le pays et de réduire d'une manière générale l'emploi d'aéronefs, l'APRONUC a dû énormément utiliser ses moyens aériens. Ceux-ci ont donc constitué un élément de soutien essentiel pour le transport du personnel et la livraison des fournitures et du matériel. Dans certains cas, la voie aérienne s'est révélée nécessaire pour des raisons de sécurité, afin de réduire au minimum les dangers liés à de longs parcours terrestres, tels que le banditisme et les mines. Dans d'autres cas, elle constituait tout simplement le moyen le plus rapide et le plus efficace, compte tenu du temps nécessaire pour atteindre par la route des zones éloignées. Tout en étant crucial pour le succès opérationnel de la mission, le transport aérien était extrêmement coûteux et il a donc été particulièrement important de planifier les opérations et d'établir des mécanismes de contrôle. L'APRONUC a donc mis en place, bien qu'assez tardivement, un centre de contrôle des mouvements chargé de répartir les moyens aériens.
84. Le manque de personnel suffisamment expérimenté a été aggravé par l'absence d'instructions permanentes clairement définies. La composante militaire a joué un rôle de premier plan dans la direction des opérations aériennes au début de la mission, mais la composante civile aurait pu exercer dès le départ le contrôle voulu si elle avait été dotée du personnel compétent et si elle avait été mieux préparée et dirigée au niveau du Siège. Une plus grande importance est maintenant accordée à la préparation et à la formation, avant le déploiement sur le terrain, du personnel chargé des opérations aériennes, et des

orientations et directives plus détaillées ont été élaborées pour l'administration, la gestion et le contrôle des moyens aériens. De plus, l'APRONUC s'est rendu compte qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la sécurité aérienne. Le Département des opérations de maintien de la paix a donc renforcé la capacité du Siège en matière de gestion et de soutien en créant, à la Division de l'administration et de la logistique des missions, un Groupe de la sécurité aérienne et en allouant des ressources plus importantes à ce groupe ainsi qu'à la Section des transports en général. Un cours de formation spécialisée destiné aux responsables des opérations aériennes a été mis au point et presque tout le personnel concerné l'a suivi, durant les deux dernières années, avant le déploiement des missions. Les instructions applicables aux opérations aériennes figurant dans le projet de manuel d'administration des missions ont été mises à jour durant la période de l'APRONUC et ont été depuis lors complétées par des directives plus détaillées dans le projet de manuel d'appui opérationnel qui a été récemment achevé. Enfin, un manuel des opérations aériennes, dont l'élaboration vient de commencer, décrira comment les moyens aériens doivent être utilisés afin d'appuyer de la manière la plus efficace toutes les composantes des missions et portera sur le contrôle des prestations et de l'exécution des contrats, la vérification des heures de vol de base et des factures de carburant, ainsi que sur tous les détails concernant les activités relevant des opérations aériennes.

85. L'APRONUC a également rencontré de nombreuses difficultés en ce qui concerne les contrats relatifs au soutien aérien, en particulier le contrôle des prestations des fournisseurs et de l'exécution des contrats en général. Une série de contrats à court terme ont été conclus en attendant la négociation et l'approbation de contrats à plus long terme et les négociations ont eu lieu au Siège avec divers fournisseurs. Il en est résulté des divergences dans les clauses et les conditions des contrats qui ont créé des problèmes pour le personnel de la mission. Les manquements des fournisseurs n'ont donc souvent pas été repérés ou rectifiés, sinon bien après coup, et la vérification des factures n'en a pas été facilitée. En conséquence, l'Organisation a mis au point un accord type d'affrètement aérien qui définit les conditions, les procédures et les prestations requises dans chaque cas, ce qui a beaucoup simplifié la vérification et le contrôle effectués par les missions.

4. Gestion des bâtiments

86. Il n'existait généralement pas de bâtiments et de services appropriés au Cambodge et il a donc été essentiel pour la mission de gérer efficacement les bâtiments et les services fournis par le génie. Celui-ci était chargé de rénover, d'exploiter et d'entretenir et parfois de construire tout un ensemble de bâtiments et de camps, tels que de petits bureaux de district, un hôpital de 100 lits, un terminal pour les passagers aériens et le complexe du quartier général de la mission à Phnom Penh. Il était également chargé de mettre en place et d'exploiter un système d'épuration des eaux à l'échelle du théâtre, y compris le forage et l'équipement de 110 puits, d'aménager quatre terrains d'aviation et de réparer 425 ponts et des centaines de kilomètres de routes. Étant donné le calendrier extrêmement rigoureux du déploiement et l'approche de la saison des pluies, ces activités ont dû être achevées dans des délais très stricts, en particulier au début de la mission, et le seul moyen de réaliser tous ces projets en temps voulu a été de confier à des entrepreneurs la plus grande partie des travaux. Dans ce domaine également, d'importantes carences ont été constatées en ce qui concerne la préparation et la gestion des contrats (voir plus haut par. 61).
87. L'évaluation initiale des besoins concernant la construction ou la fourniture de modules d'hébergement — même avec la présence de la MIPRENUC au Cambodge — a été faite à partir de renseignements insuffisants. De plus, le plan d'exécution de la mission avait sous-estimé la possibilité d'aménager les installations existantes grâce à la main-d'oeuvre locale, de même que la rapidité remarquable avec laquelle les entrepreneurs du pays pouvaient construire des bâtiments pour répondre aux besoins de l'APRONUC. Contre toute attente, on a ainsi disposé de moyens d'hébergement supplémentaires, ce qui a permis à la mission d'envoyer en Somalie plusieurs ensembles préfabriqués à usage de logements et de bureaux et a facilité la mise en place de l'ONUSOM.

5. Automatisation et informatisation

88. Il s'est révélé évident dès le départ que toutes les composantes de l'APRONUC devaient être dotées de moyens informatiques. Il était essentiel pour le succès de la mission que les systèmes d'archivage et de contrôle soient informatisés étant donné la dispersion des bureaux dans l'ensemble du pays, le mauvais état de l'infrastructure des communications et des transports, les problèmes de sécurité et de temps et les effectifs considérables qui devaient être administrés et payés. Par conséquent, l'automatisation était surtout essentielle pour les services d'appui administratif — encore que la plupart des composantes aient été aussi lourdement tributaires des systèmes informatiques. Par exemple, il n'aurait pas été possible de rassembler et de traiter manuellement l'énorme quantité de données créées par le processus électoral cambodgien, y compris l'inscription des électeurs.
89. Bien que l'administration des opérations de maintien de la paix ait commencé à être informatisée bien avant l'APRONUC, les exigences particulières de cette mission ont donné lieu à un vaste examen des systèmes susceptibles de répondre à des besoins d'une telle ampleur. De nouveaux systèmes ont donc été mis en oeuvre sans que l'on ait disposé du temps voulu pour effectuer des essais approfondis sur le terrain, et aucun membre du personnel n'avait la formation ou l'expérience voulue pour s'en servir. Il en est résulté de nombreux problèmes au niveau de l'emploi du matériel et de la mise au courant de ceux qui l'utilisaient et de ceux qui en assuraient l'appui technique. Il a fallu apporter de nombreuses modifications au fur et à mesure que des problèmes de traitement se posaient, et assurer le cas échéant des liaisons et des entrées spéciales. De plus, l'utilisation de systèmes importants sans liaison entre les services du personnel, des finances et des achats a donné lieu à des carences et à des doubles emplois et a empêché l'emploi de mécanismes de contrôle automatisés. Depuis l'APRONUC, un ensemble complet de systèmes informatiques normalisés et pleinement interopérables, dont l'efficacité a été prouvée, est assuré dès le début d'une mission et le personnel reçoit la formation requise avant d'être déployé. La plupart des missions sont maintenant reliées électroniquement au Siège, ce qui renforce encore les communications et l'appui technique. Des directives concernant la création et le fonctionnement de services de traitement électronique des données dans les missions sur le terrain ont été promulguées en 1994 et contiennent des instructions détaillées sur tous les aspects des procédures concernant la gestion, les achats, le déploiement, la formation, l'appui et le contrôle dans le domaine du traitement électronique des données, y compris la sécurité physique et la protection de l'information.
90. Les retards enregistrés dans le déploiement du personnel spécialisé et la livraison du matériel informatique à l'APRONUC ont eu des conséquences pour chaque composante de la mission. Le manque de matériel, en particulier, a créé une demande énorme, d'où la nécessité de distribuer immédiatement les ordinateurs au fur et à mesure qu'ils étaient livrés, ce qui a nui à la fiabilité de la comptabilité et de la gestion des stocks. La répartition hâtive du matériel informatique s'est donc malheureusement faite aux dépens des relevés comptables et des mesures de contrôle, ce qui ne devait pas manquer par la suite de compliquer le processus de liquidation (voir le paragraphe 95 ci-après). La question de la sécurité des biens des Nations Unies est traitée aux paragraphes 91 à 94 ci-après, mais il convient de noter ici que le matériel de traitement électronique des données est particulièrement susceptible d'être volé, et on encourage maintenant l'utilisation de chaînes et le verrouillage des postes de travail.

F. Sécurité

91. Étant donné l'instabilité qui régnait dans la plus grande partie du pays, la sécurité des biens et du personnel de l'APRONUC a été jugée prioritaire du point de vue administratif. L'insuffisance de l'infrastructure et des communications, le déploiement de personnel par milliers sur l'ensemble du territoire et l'évolution de la situation politique ont rendu d'autant plus essentiel d'élaborer un plan de sécurité global et viable. En divisant les provinces en secteurs coordonnés, le Groupe de la sécurité, qui était un organe civil, a pu mettre au point une stratégie de sécurité applicable à l'ensemble de la mission. Il a collaboré étroitement avec la composante militaire, qui était la mieux équipée pour assurer la sécurité en cas d'évacuation, suivait les mouvements du personnel et les changements de résidence et formait des

coordonnateurs des mesures de sécurité dans les diverses zones et des responsables au niveau des districts. Tous les effectifs de la mission étaient censés connaître le plan de sécurité.

92. L'APRONUC a été témoin de nombreux actes de pillage et de vol de biens des Nations Unies, en particulier lors de la phase finale de la mission, les équipements le plus souvent volés étant les véhicules, le matériel radio, les groupes électrogènes et les ordinateurs portatifs. En raison de la dimension numérique et géographique de la mission, c'est essentiellement le personnel lui-même qui était responsable de la sécurité des biens de l'APRONUC, en bénéficiant des directives du Groupe de la sécurité. La composante militaire a aidé à garder les principaux locaux de l'APRONUC et a escorté les déplacements les plus importants de biens de la mission, bien que cela ne fasse pas partie de ses fonctions. D'autres installations ont été protégées par des gardes recrutés localement, ce qui n'a pas toujours été une solution satisfaisante : des vols ont souvent été commis avec la complicité passive, voire parfois active, de ces gardes. Afin de s'efforcer d'assurer la sécurité des biens des Nations Unies à la fin de la mission, on a notamment retardé aussi longtemps que possible le rapatriement des contingents afin que ceux-ci puissent poursuivre leurs patrouilles locales et escorter les convois transportant des équipements se trouvant dans des zones éloignées, et on a fait appel au personnel militaire cambodgien pour protéger les périmètres des zones où se trouvaient des biens de la mission en coordination avec le personnel civil de la sécurité et la police militaire. À la demande du Secrétaire général (voir S/26675), un certain nombre de policiers militaires sont restés sur place après le départ des contingents militaires afin de continuer à assurer la sécurité durant la phase finale de l'opération. Néanmoins, du matériel d'une valeur d'environ 8 millions de dollars a été volé, soit 3 % de la valeur totale du matériel de la mission qui s'élevait à 232 millions de dollars, ce qui représentait une perte importante même si ce pourcentage n'était pas élevé. Les efforts visant à récupérer le matériel avec l'aide du Gouvernement cambodgien et des gouvernements des pays voisins n'ont guère abouti.
93. L'environnement opérationnel des missions de maintien de la paix rend inévitable la perte de certains biens. Le personnel non armé des Nations Unies, les observateurs militaires et la police civile opérant dans des zones parfois hostiles où l'ordre public est précaire s'en remettent pour la sécurité aux autorités locales et, le cas échéant, aux contingents militaires. Il est évident que cela n'est pas toujours suffisant, comme l'a montré le fait que des individus et des éléments organisés ont souvent volé à Phnom Penh des véhicules de l'APRONUC sous la menace d'armes et en plein jour. Le niveau de sécurité du personnel et du matériel aurait pu être renforcé grâce à la présence, durant toutes les phases de la mission, d'un responsable compétent de la sécurité qui aurait avisé en temps voulu le personnel, aurait supervisé efficacement les agents de sécurité locaux et aurait été en mesure d'obtenir des informations ou des indications spéciales auprès de contacts locaux. Il est toutefois intéressant de noter que, même lorsque la police locale et le système judiciaire sont souvent inexistantes ou inopérants, le nombre de vols commis dans les missions est généralement comparable à celui qu'enregistrent certains pays développés plus stables. C'est lorsque la situation locale se détériore rapidement et exige l'évacuation du personnel avant qu'un retrait ne puisse être assuré en bon ordre que la protection des biens des missions se révèle particulièrement difficile. De même, les vols ont tendance à augmenter lors de la phase finale des missions. Par conséquent, les scénarios d'évacuation et de retrait prévoient l'enlèvement des biens meubles en même temps que le départ du personnel et la centralisation du matériel restant dans un endroit sûr. Cette opération est bien entendu beaucoup plus facile lorsque le personnel se retire à l'achèvement de la mission et que des plans ont pu être dressés à l'avance, à l'inverse de ce qui se passe quand il s'agit d'une évacuation d'urgence. Néanmoins, lorsque la détérioration de la sécurité est progressive ou peut être prévue, il est possible de prendre des mesures telles que le transfert au quartier général ou dans un autre emplacement plus sûr des équipements non essentiels et/ou le déploiement d'un nombre suffisant de militaires pour assurer une meilleure sécurité.
94. À la suite de l'exemple du Cambodge, les directives concernant les composantes militaire et civile des missions ultérieures ont prévu plus spécifiquement du personnel et du matériel de protection de la mission, dès le déploiement initial et jusqu'à la liquidation. Il est tout particulièrement demandé aux États Membres de maintenir dans la zone de la mission des effectifs militaires suffisants pour garder et escorter les équipements durant les phases de retrait et de liquidation. Une plus grande attention a été accordée aux mesures de sécurité physique dans les zones d'activité et d'entreposage, et la pratique normale est

maintenant d'installer des clôtures et des dispositifs d'éclairage de sécurité dans l'ensemble du périmètre. D'autres mesures de dissuasion ont consisté à employer un système radio permettant de mettre immédiatement hors service le matériel de transmissions volé, qui devient inutilisable par des personnes non autorisées (et que l'on peut souvent récupérer dans les marchés locaux), ainsi que le matériel de communication par satellite Inmarsat qui peut être retracé et récupéré quand on essaie de le réenregistrer à des fins d'utilisation ultérieure. Ces mesures, par exemple, se sont révélées efficaces en Somalie où les voleurs se sont vite rendu compte que le matériel n'était pas en état de fonctionner.

G. Retrait et liquidation

95. Dans sa résolution 47/209 B du 14 septembre 1993, l'Assemblée générale a décidé que les biens de l'APRONUC seraient écoulés en fonction des priorités énoncées par le Secrétaire général (voir annexe IX), tous les équipements réutilisables devant être conservés aux fins de transfert à d'autres missions de la paix des Nations Unies, existantes ou futures, lorsque cela serait possible et rentable. Un groupe de la liquidation a donc été créé à l'APRONUC et a été essentiellement chargé d'identifier les biens qui pouvaient être envoyés à d'autres missions et ceux qui pouvaient être stockés. Un Comité spécial de contrôle du matériel a été également mis en place afin de faire des recommandations relatives à l'écoulement des biens dont le transfert à d'autres missions ne serait pas économique ou aux transferts qui nuiraient au processus de relèvement national. Entre-temps, des plans détaillés ont été élaborés afin de définir les modalités pratiques d'expédition des biens devant quitter le pays, compte tenu des priorités d'action suivantes : 1) protéger les biens de la mission sur place; 2) centraliser les équipements; 3) évaluer les possibilités d'utilisation du matériel pour d'autres missions; 4) retirer du Cambodge les équipements aussi rapidement que possible.
96. Lorsque les besoins des autres missions ont été déterminés, les biens de l'APRONUC ont été classés par type de matériel et par mission bénéficiaire et il a fallu définir les calendriers et les itinéraires d'expédition les plus économiques. Le matériel dont d'autres missions n'avaient pas un besoin immédiat a été stocké, mais en raison du manque d'espace au dépôt des Nations Unies à Pise, de grandes quantités de surplus ont dû être envoyées à des missions disposant de lieux d'entreposage (ainsi qu'aux missions où il était prévu que les articles seraient nécessaires, par exemple les groupes électrogènes et autres équipements envoyés à Zagreb). Durant une période d'un mois, une douzaine de lots de matériel appartenant aux Nations Unies ont ainsi été regroupés, préparés, emballés et chargés. Il a été par ailleurs nécessaire de prévoir l'inventaire au départ et le rapatriement du matériel appartenant aux contingents.
97. Étant donné l'ampleur de la mission et l'importance de ses biens, la hâte avec laquelle les équipements ont dû être retirés du Cambodge et la pénurie de personnel compétent, il n'a pas toujours été possible d'inspecter concrètement le matériel avant son expédition ou d'y apporter les réparations nécessaires. D'une manière générale, l'inventaire des biens d'une mission constitue la base permettant de déterminer leur valeur et de faire des recommandations au sujet de leur transfert ou de leur écoulement. Dans le cas de l'APRONUC, les problèmes rencontrés par le Groupe de contrôle et d'inspection du matériel durant les premières étapes de la mission (en particulier, le manque de personnel qualifié, l'insuffisance de la documentation concernant les achats et les fournitures et la nécessité — comme dans le cas du matériel informatique — de distribuer immédiatement les articles au personnel dans l'ensemble du pays) ont empêché de dresser un inventaire complet et précis, ce qui a eu des conséquences pour le contrôle final des avoirs de la mission au moment de la liquidation. La comptabilisation du matériel appartenant aux contingents a toutefois été mieux organisée; la principale difficulté a été de vérifier la valeur du matériel, et la présence d'un expert militaire en la matière aurait été utile à cet égard. Ce problème sera toutefois réglé grâce aux nouvelles dispositions concernant le remboursement du matériel appartenant aux contingents (voir plus haut les paragraphes 66 et 67).
98. L'équipe chargée de la liquidation est restée au Cambodge pendant huit mois après l'expiration du mandat de la mission, mais cette période s'est révélée insuffisante et l'étape finale du processus de liquidation de l'APRONUC a été réalisée au Siège, la date d'achèvement ayant été prévue pour le mois de février 1995. Toutefois, outre les complications administratives telles que les retards dans les accusés de réception et

les divergences concernant les biens transférés à d'autres missions et bénéficiaires — sans parler de la désorganisation due à l'envoi des archives à New York —, la date d'achèvement de la liquidation a encore été repoussée en raison des retards avec lesquels les demandes de remboursement ont été présentées par les pays fournisseurs de contingents. Le Département des opérations de maintien de la paix poursuit activement le processus de liquidation de l'APRONUC, qui devrait être terminé prochainement.

99. La planification adéquate de la phase de liquidation est tout aussi essentielle que celle du déploiement et du fonctionnement d'une mission. En fait, les plans de retrait et de liquidation d'une mission devraient figurer autant que possible dans la planification initiale et devraient être examinés par les responsables de la gestion à des intervalles voulus durant la mission. En prévoyant le retrait du personnel et des biens de la zone de la mission, il convient de prendre en compte non seulement les nécessités d'ordre politique, logistique, administratif et sécuritaire, mais aussi les besoins de l'équipe de liquidation elle-même. Par exemple, la décision de maintenir le personnel essentiel après l'achèvement du mandat de la mission afin d'assurer la sécurité, la logistique, le soutien médical et autres éléments d'appui nécessaires doit être prise eu égard à la dimension de l'équipe chargée de la liquidation, aux équipements dont elle a besoin et à la durée estimative du processus. De même, il convient d'évaluer soigneusement la charge de travail prévue. L'appui administratif et autre qu'il conviendra d'apporter après l'achèvement du mandat de la mission est déterminé dans une large mesure par les résultats obtenus durant la phase opérationnelle, par exemple en ce qui concerne le règlement des demandes en instance et des factures, le remboursement des avances accordées, l'apurement de la comptabilité concernant les biens, etc.
100. S'appuyant sur l'expérience acquise lors de la liquidation de l'APRONUC et des missions ultérieures, le Département des opérations de maintien de la paix est sur le point de promulguer des directives détaillées pour la liquidation des missions sur le terrain, en définissant des normes et des pratiques spécifiques concernant la planification, la gestion, la présentation des rapports et le commandement et le contrôle, afin d'orienter les responsables sur le terrain ainsi qu'au Siège. Le projet pilote ayant utilisé les directives proposées a donné des résultats assez satisfaisants durant la liquidation d'ONUSOM II, malgré les énormes pressions qui ont été exercées dans le domaine de la sécurité durant le retrait. Des améliorations ont été apportées par la suite aux directives et celles-ci serviront ultérieurement à la liquidation et à la planification de toutes les missions.

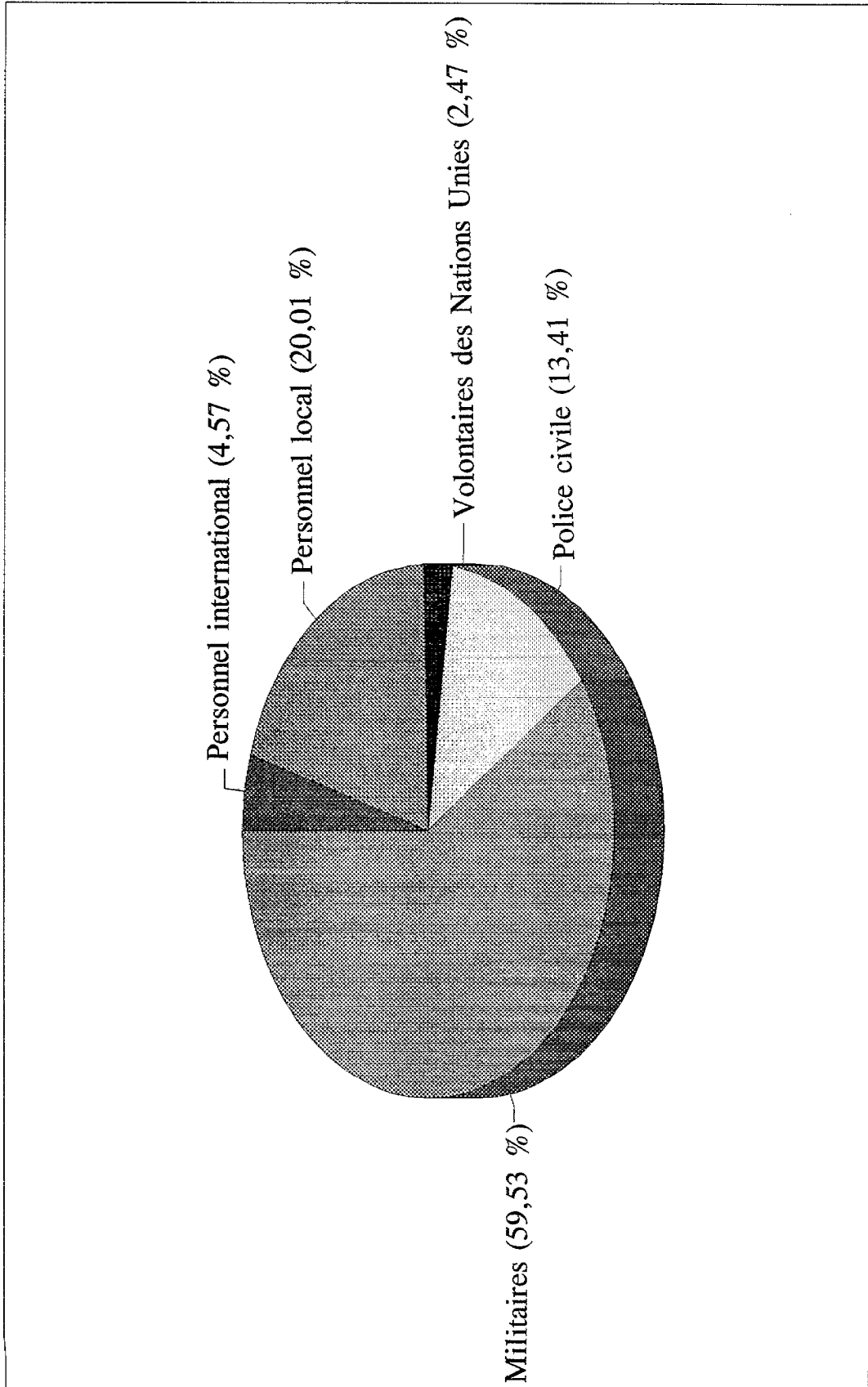
H. Audits

101. Dans la mesure où il a été reconnu que les audits faisaient partie intégrante d'une bonne gestion, l'administration de l'APRONUC a pris l'initiative de demander que la mission dispose d'un vérificateur résident afin de veiller à ce que les modalités et pratiques de gestion soient conformes aux règles et règlements des Nations Unies, d'aider à circonscrire à temps les problèmes et de suggérer des améliorations aux processus administratifs. Un détachement à plein temps serait avantageux en ce que les vérificateurs connaîtraient les conditions locales afin d'évaluer l'efficacité de l'administration et auraient accès à toute la documentation. Toutefois, le Siège a estimé à l'époque que cette mesure créerait un «conflit d'intérêts» et il n'y a pas été donné suite.
102. La question a été reconsidérée par la suite et des vérificateurs résidents, faisant rapport au Bureau des services de contrôle interne, ont depuis lors été affectés avec profit à de grandes missions. De ce fait, le Bureau a pu organiser des audits de missions de maintien de la paix d'une manière plus cohérente et plus constructive. De plus, le Secrétariat a mis en place des fonctionnaires des finances itinérants et des spécialistes de l'examen de la gestion pour les opérations de maintien de la paix et les missions spéciales, en vue de prévenir, d'identifier et de corriger le plus tôt possible les défauts de gestion dans l'exécution des programmes (voir A/50/983).

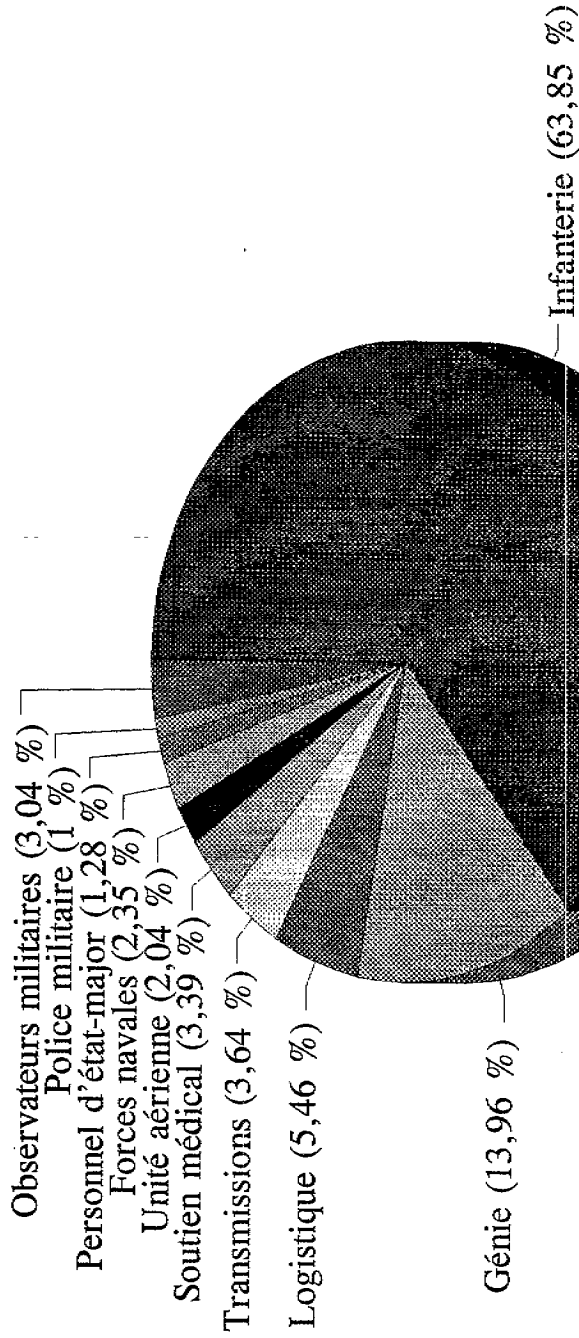
III. Conclusions

103. Alors même que l'APRONUC rencontrait des problèmes d'administration et de gestion au Cambodge, des difficultés du même ordre ont été également identifiées dans d'autres missions et le Département des opérations de maintien de la paix et d'autres services du Secrétariat se sont efforcés de les résoudre isolément ou collectivement. L'APRONUC ayant été la première des nombreuses opérations de maintien de la paix complexes et à grande échelle, l'expérience acquise au Cambodge a servi à souligner les points forts et les faiblesses de l'Organisation dans la gestion des opérations de ce genre. Des mesures ont été prises pour remédier à des problèmes spécifiques, si possible dès leur apparition, tandis qu'était simultanément mise au point une démarche globale visant à améliorer la capacité des Nations Unies en matière de maintien de la paix d'une manière générale. Des renseignements détaillés sur les efforts entrepris ont été communiqués à l'Assemblée générale dans divers rapports du Secrétaire général depuis l'achèvement du mandat de l'APRONUC, notamment en ce qui concerne le renforcement de la capacité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix (A/48/403-S/26450), l'utilisation du personnel civil dans les opérations de maintien de la paix (A/48/707), la planification, la budgétisation et l'administration efficaces des opérations de maintien de la paix (A/48/945), la réforme des achats au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/C.5/49/67 et A/C.5/50/13), les installations de stockage du matériel en surplus et les équipements de départ pour les missions (A/49/936), la gestion des biens des opérations de maintien de la paix : questions de politique, questions techniques et questions comptables (A/50/965), et les spécialistes de l'examen de la gestion et les fonctionnaires des finances itinérants (A/50/983). Le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine du maintien de la paix et l'amélioration des conditions d'efficacité et d'économie des opérations sur le terrain constituent un processus permanent qui demande l'appui et l'assistance des États Membres ainsi que la fourniture, à titre individuel et collectif, de compétences, de personnel et d'autres ressources.
104. Le présent rapport de même que de nombreux autres documents font ressortir le fait que le manque de ressources humaines et la pénurie de personnel qualifié et expérimenté dont ont besoin le Siège ainsi que les missions non seulement limitent la capacité de l'Organisation et des diverses missions de remédier à de nombreux problèmes et carences, mais aboutissent en fait aussi à la création de certains de ces problèmes eux-mêmes. Malheureusement, l'adoption de nouvelles politiques et le renforcement des efforts du personnel ne peuvent pas éliminer la cause fondamentale de la difficulté. Les règles et modalités ont été améliorées dans la mesure du possible afin d'accélérer et d'assouplir le recrutement, mais il n'est guère possible d'aller plus loin si les départements concernés ne s'attachent pas davantage à autoriser leur personnel à être détaché et affecté à des missions. Le recrutement extérieur, tout en permettant de combler de nombreuses lacunes, ne répond pas au besoin d'avoir du personnel ayant une expérience directe des missions de maintien de la paix. Des enseignements doivent être tirés aussi bien au niveau institutionnel qu'à celui des responsables qui appliquent effectivement les politiques et procédures sur le terrain.
105. Enfin, il convient de rappeler que, malgré le manque de personnel, les contraintes inhérentes à un pays dévasté par la guerre et la non-coopération d'une ou plusieurs des parties à des moments divers, et même malgré les pluies de mousson, aucune déficience de l'appui administratif ou logistique n'a entraîné la prorogation de la mission. Celle-ci s'est achevée comme prévu en mai 1993 avec la tenue d'élections libres et régulières. Le Cambodge est revenu à un régime démocratique et le fléau de la guerre a été épargné d'une manière générale à sa population.

Annexe I
Composition par catégorie de personnel

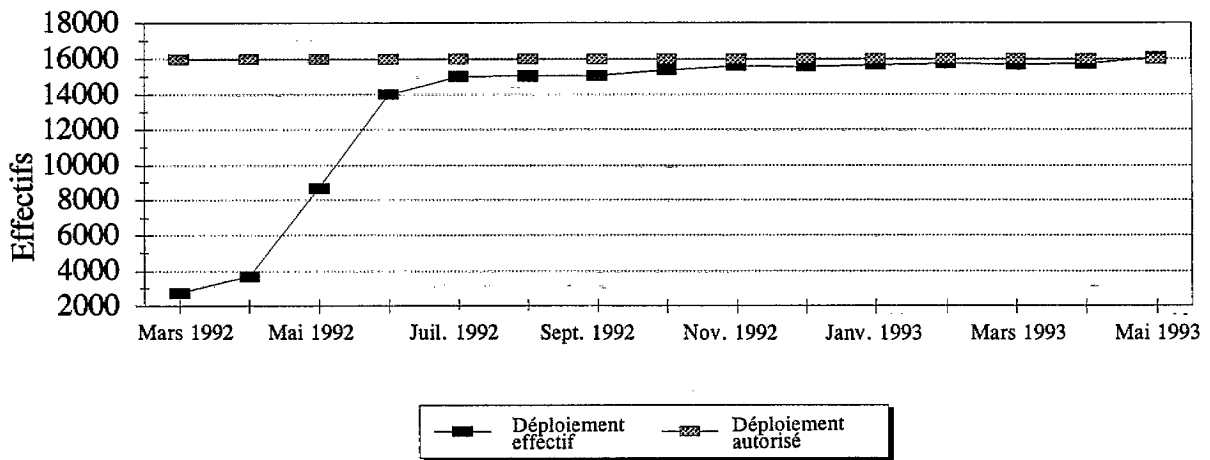


Annexe II Composition de l'élément militaire



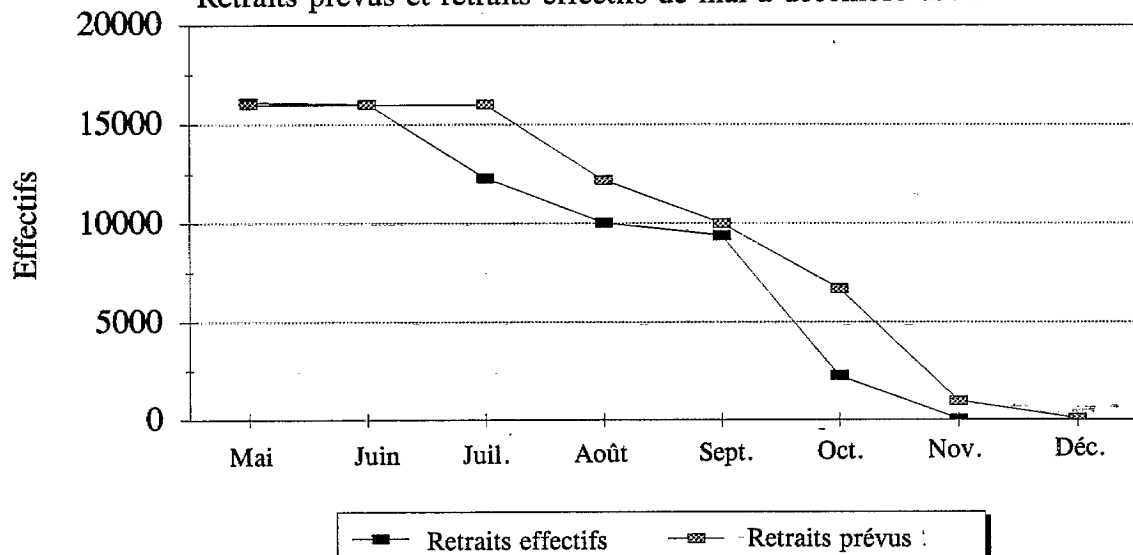
Annexe III
Composante militaire

A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993

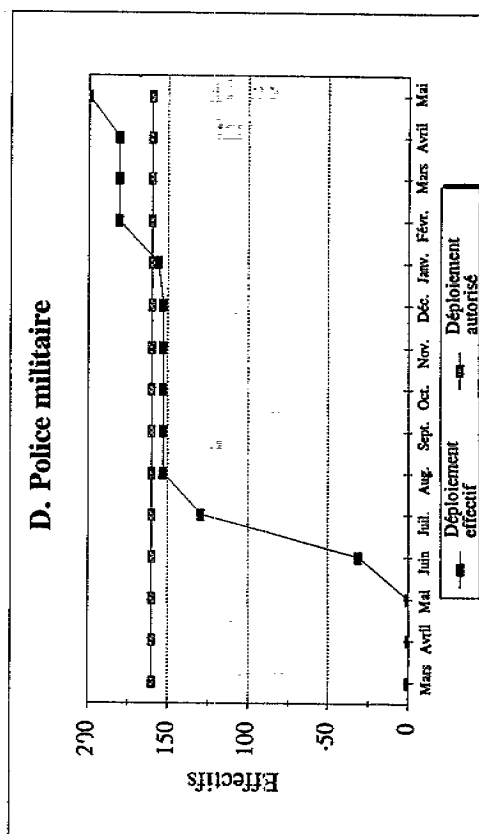
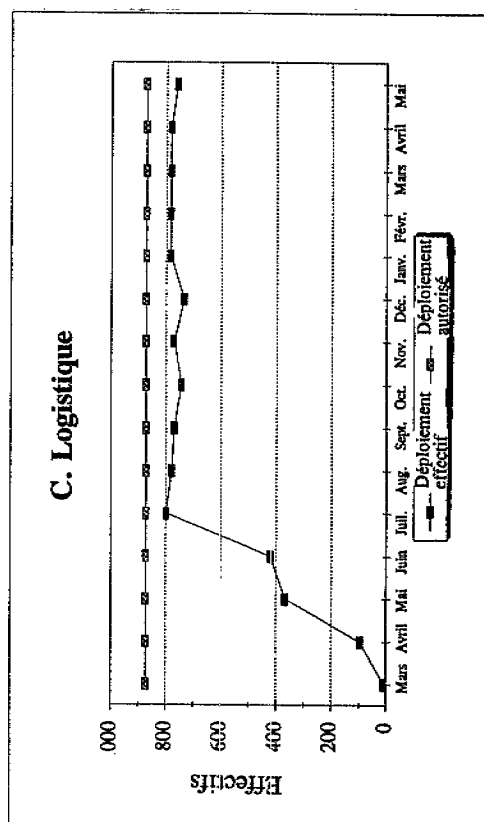
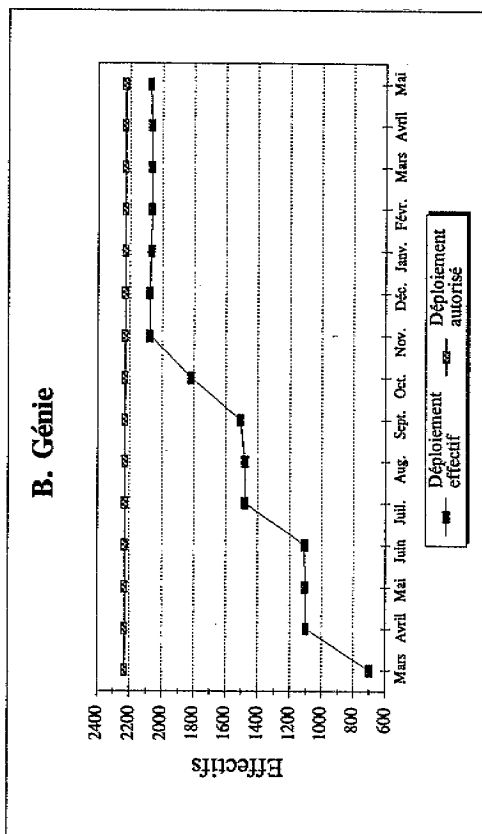
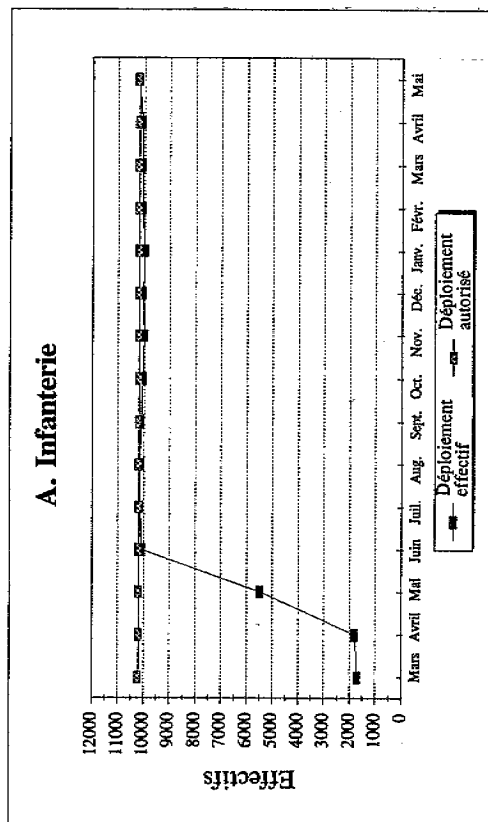


B. Phase de liquidation

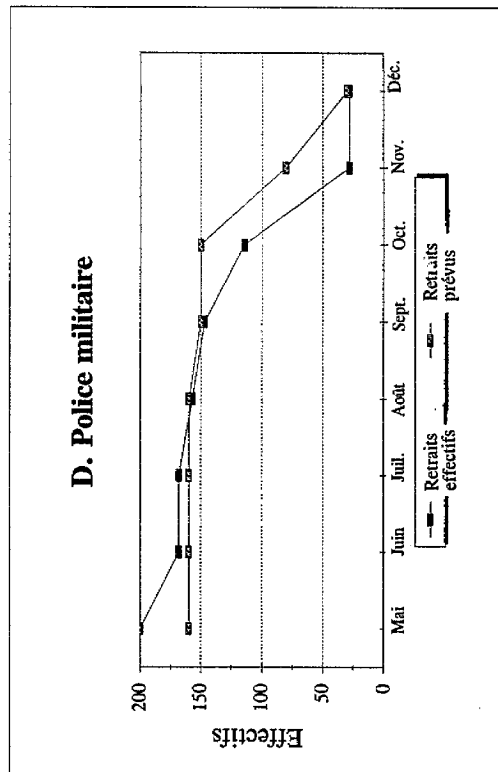
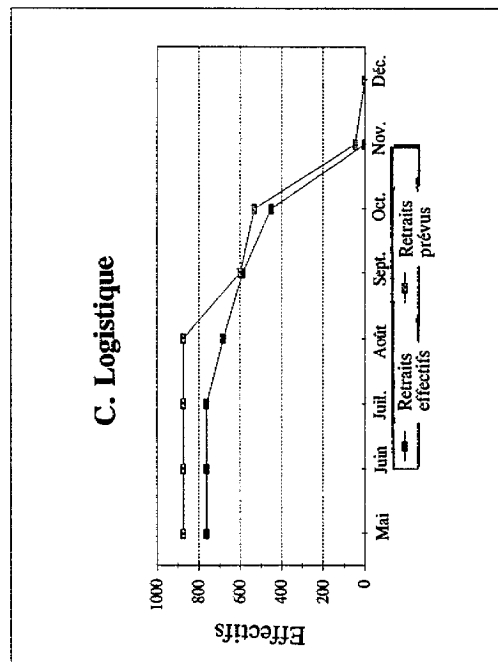
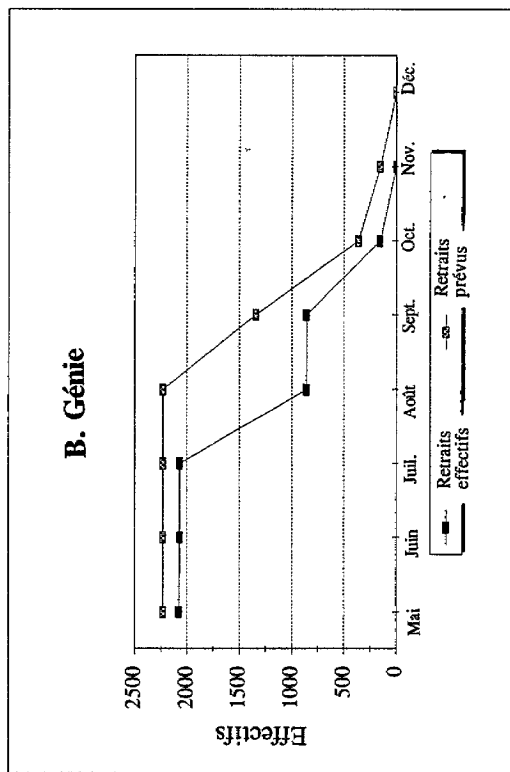
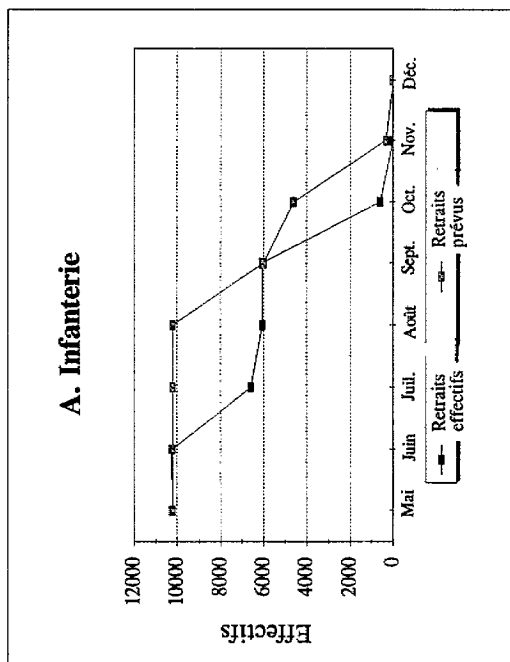
Retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993



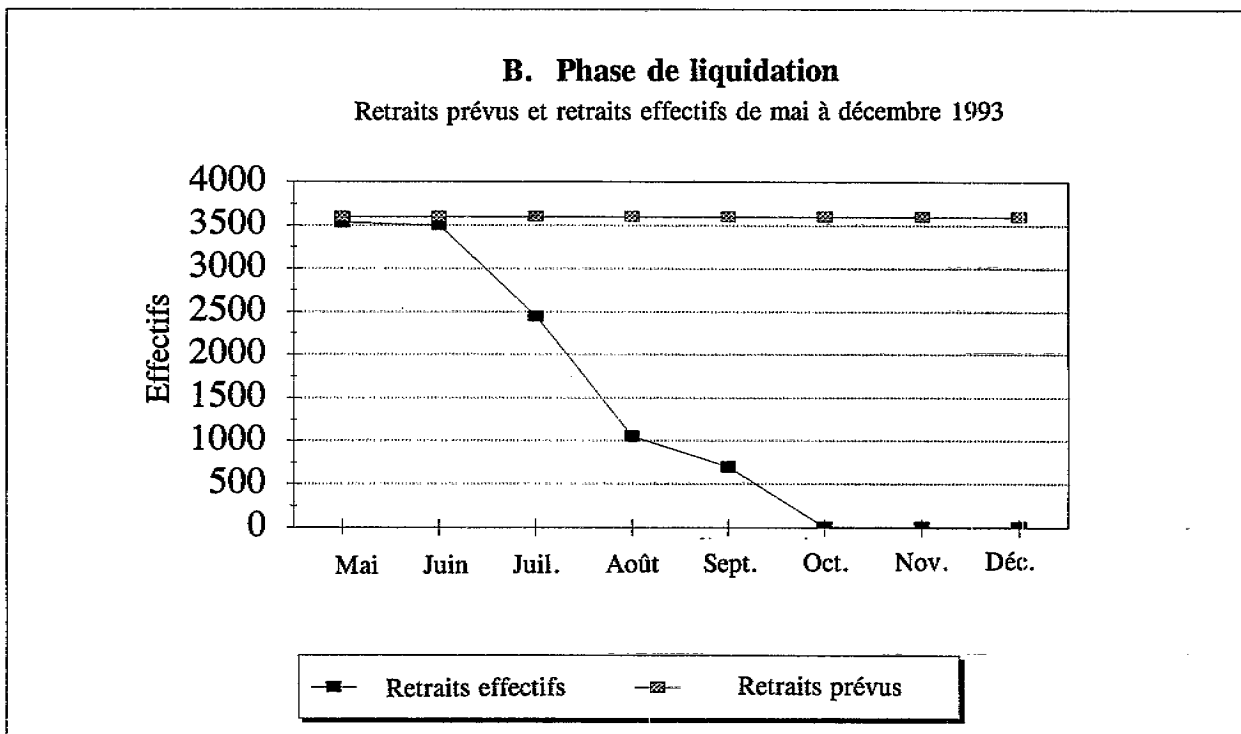
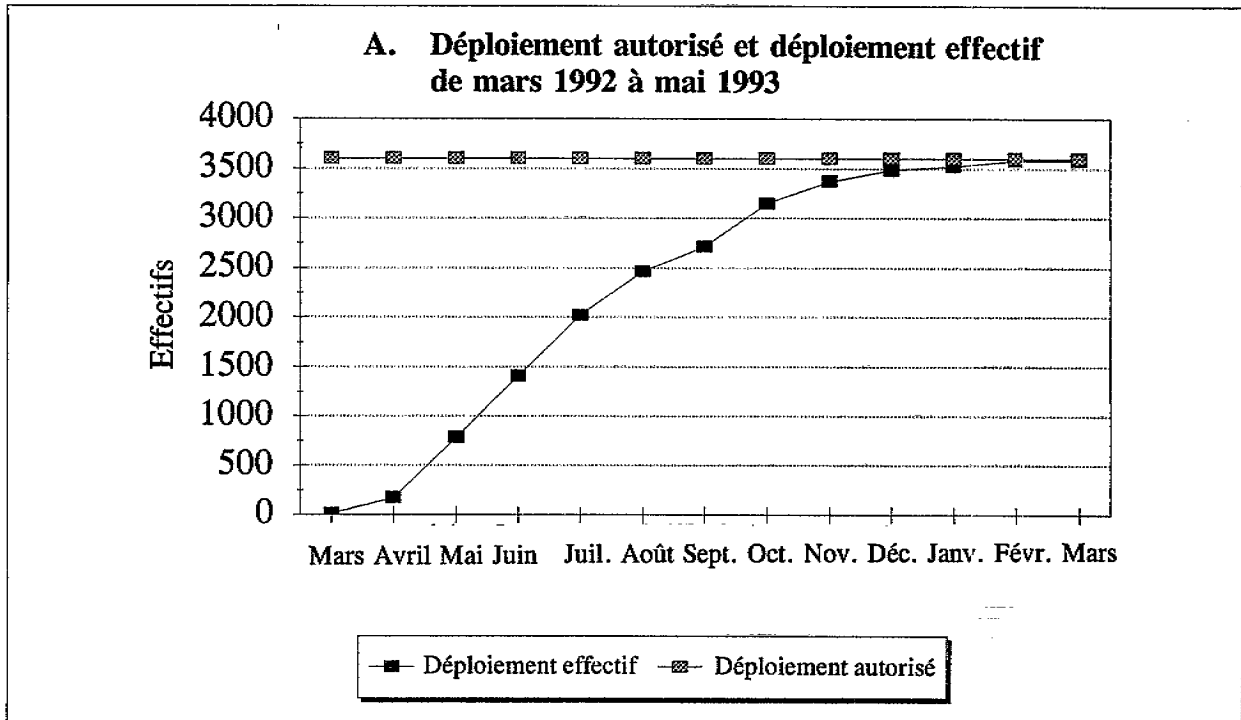
Annexe IV
Composante militaire : infanterie, génie, logistique et police militaire
Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993



Annexe V
Composante militaire : infanterie, génie, logistique et police militaire
Retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993

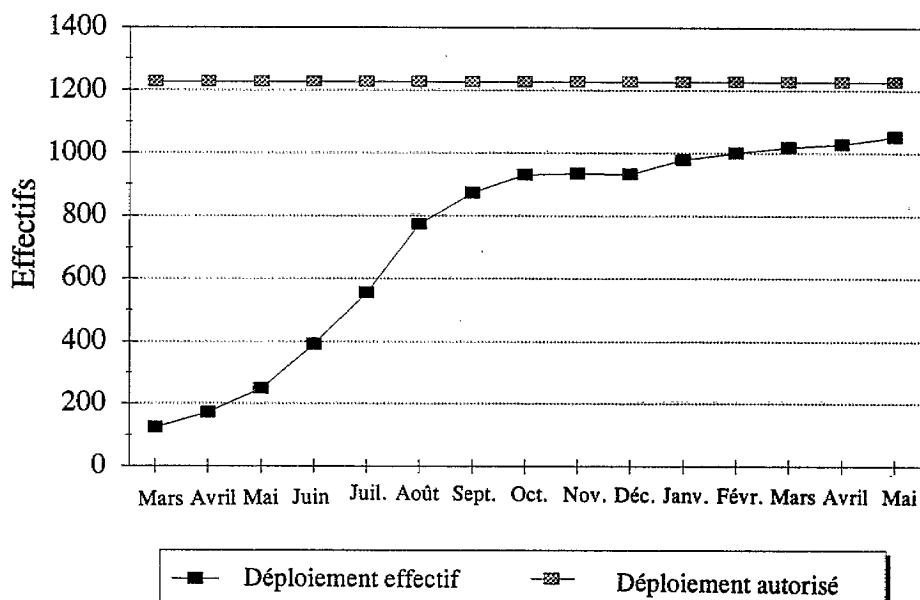


Annexe VI Police civile



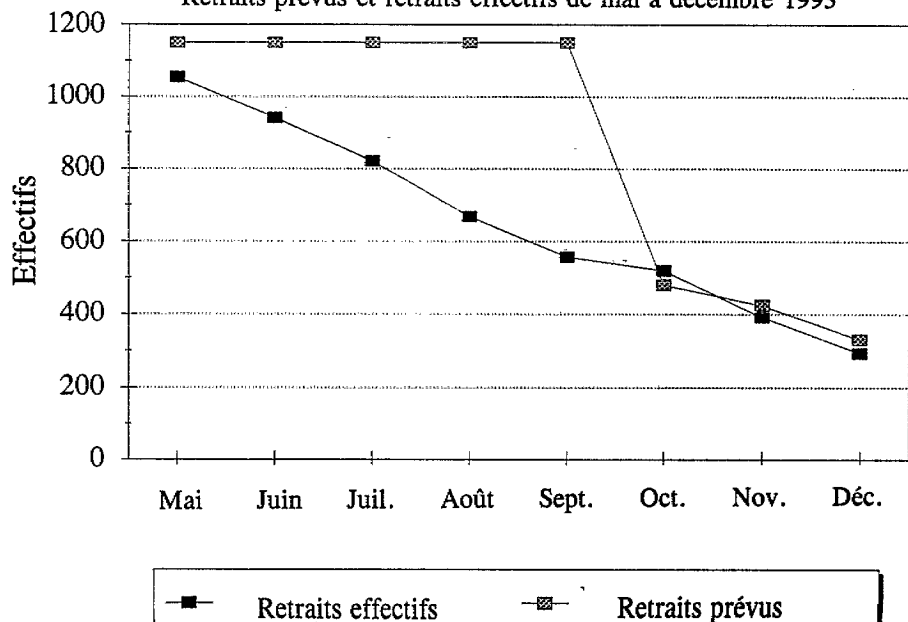
Annexe VII Personnel international

A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993



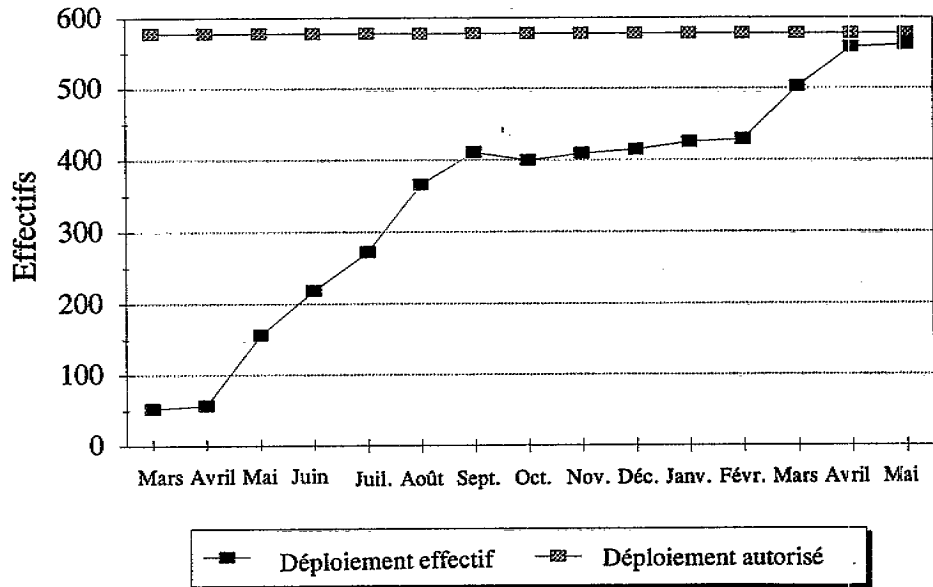
B. Phase de liquidation

Retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993

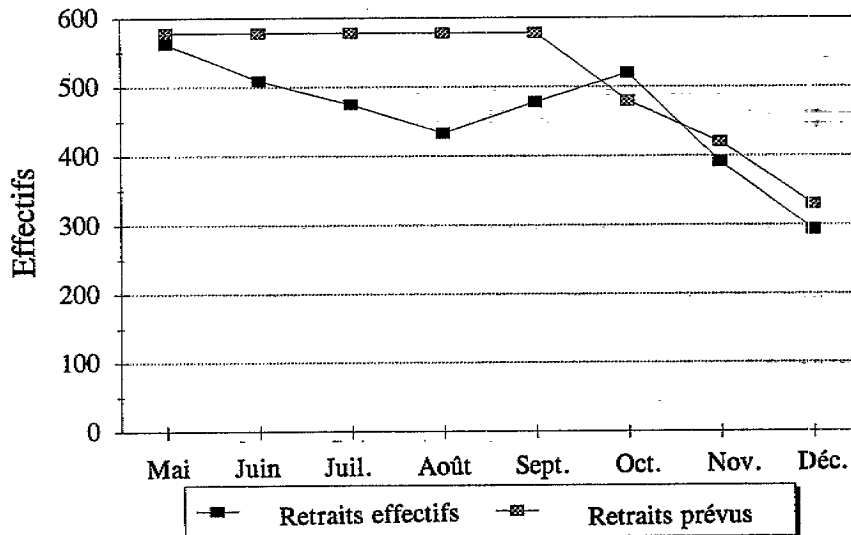


Annexe VIII
Bureau du Directeur de l'Administration
Personnel administratif international

A. Déploiement autorisé et déploiement effectif de mars 1992 à mai 1993



B. Phase de liquidation
 Retraits prévus et retraits effectifs de mai à décembre 1993



Annexe IX

Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge

Priorités concernant l'écoulement des biens d'une mission de maintien de la paix sur le point de s'achever

1. Étant donné que le nombre d'opérations de maintien de la paix menées dans le monde entier ne cesse d'augmenter, il paraît particulièrement avantageux de transférer le matériel d'une opération qui s'achève à d'autres missions en cours, ou l'entreposer en prévision de nouvelles missions, ce qui permet de réduire, globalement, les dépenses de l'Organisation. Le personnel administrant une mission sur le point de s'achever est chargé d'arrêter les modalités d'écoulement de tous les biens de cette mission conformément aux priorités définies ci-après, en tenant compte du rapport coût-efficacité des solutions envisagées et de l'ensemble des besoins de toutes les missions extérieures.
2. Le matériel et les autres biens d'une mission sur le point de s'achever sont écoulés selon les modalités définies ci-après :
 - a) Le matériel conforme aux normes établies ou jugé compatible avec le matériel existant est soit transféré à des opérations des Nations Unies menées dans d'autres régions, soit conservé en réserve afin de constituer des «lots d'équipements de départ» devant servir à de futures missions;
 - b) Le matériel dont les autres opérations de maintien de la paix n'ont pas besoin mais qui pourrait être utile à d'autres organismes des Nations Unies ou à des organisations internationales non gouvernementales, et qui n'est pas susceptible d'être conservé en réserve comme prévu à l'alinéa a) ci-dessus, peut être vendu aux parties intéressées à un prix correspondant à sa valeur après amortissement;
 - c) Le matériel ou les biens devenus inutiles qui ne sont pas susceptibles d'être écoulés selon les modalités exposées plus haut sont mis en vente sur place en conformité avec les règles et procédures couramment appliquées par l'Organisation;
 - d) Le matériel en surplus qui n'a pas pu être écoulé selon les modalités prévues aux alinéas a) à c) ci-dessus, ainsi que tout bien d'équipement installé sur place et dont le retrait compromettrait de fait le processus de relèvement du pays concerné, sont remis gracieusement au gouvernement légal dudit pays. Il s'agit notamment des installations et du matériel de terrain d'aviation, des ponts et du matériel de déminage. Par principe, toute cession à titre gracieux de biens détenus par une mission au gouvernement concerné doit être approuvée par l'Assemblée générale. Cela étant posé, aucun effort ne doit être épargné pour obtenir dudit gouvernement qu'il consente à indemniser l'Organisation sous une forme qui convienne aux deux parties (contributions, services, exonérations d'impôt, etc.), à hauteur de la valeur résiduelle du matériel en surplus installé dans le pays qui ne peut pas être écoulé selon d'autres modalités. Il serait souhaitable que, dans la mesure du possible, le matériel qu'il est prévu de laisser sur place soit désigné à l'avance afin de permettre une planification avisée et d'éviter que les décisions ne soient prises à la dernière minute pendant la phase finale de la mission.