

**DOTATION EN EFFECTIFS DES MISSIONS DE
MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES ET DES MISSIONS APPARENTEES
(COMPOSANTE CIVILE)**

Rapport établi par

***Fatih K. Bouayad-Agha
Boris P. Krasulin
Khalil Othman***

Corps commun d'inspection



**Genève
1993**

ANNEXE

DOTATION EN EFFECTIFS DES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES MISSIONS APPARENTÉES
(COMPOSANTE CIVILE)

Document établi par

Fatih K. Bouayad-Agha
Boris P. Krasulin
Khalil I. Othman

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragrap</u> hes | <u>Page</u> |
|---|---------------------|-------------|
| SIGLES | | 4 |
| RESUME | | 6 |
| I. INTRODUCTION | 1 - 9 | 9 |
| II. PREPARATION ET GESTION DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN : ORGANES STRUCTURELS ET FONCTIONNELS | 10 - 41 | 11 |
| A. Structures en place au Siège et sur le terrain... | 13 - 18 | 11 |
| B. Mesures prises | 19 - 25 | 13 |
| C. Pour une gestion plus cohérente | 26 - 41 | 15 |
| III. CONSTITUTION DE L'ELEMENT CIVIL | 42 - 121 | 18 |
| A. Evolution de l'élément civil | 42 - 50 | 18 |
| B. Recrutement | 51 - 77 | 20 |
| C. Information et formation | 78 - 96 | 26 |
| D. Conditions d'emploi | 97 - 121 | 29 |
| IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | | 34 |

TABLE DES MATIERES (suite)

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| <u>Annexes</u> | |
| 1. ORGANES STRUCTURELS ET FONCTIONNELS DU SECRETARIAT DE L'ONU S'OCCUPANT DES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX..... | 40 |
| 2. ORGANIGRAMME DE L'APRONUC..... | 41 |
| 3. ORGANIGRAMME DE LA FORPRONU..... | 42 |
| 4. ADMINISTRATION DE LA FORPRONU..... | 43 |
| 5. DEMANDE D'AFFECTION A UNE MISSION..... | 44 |
| Bibliographie..... | 45 |

SIGLES

| | |
|----------|--|
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| ANASE | Association des nations de l'Asie du Sud-Est |
| APRONUC | Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge |
| BIRD | Banque internationale pour la reconstruction et le développement |
| CAC | Comité administratif de coordination |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCQAB | Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires |
| CEE | Commission économique européenne |
| CESAP | Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique |
| CFPI | Commission de la fonction publique internationale |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CPC | Comité du programme et de la coordination |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FINUL | Force intérimaire des Nations Unies au Liban |
| FNUOD | Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage ment |
| FORPRONU | Force de protection des Nations Unies |
| GANUPT | Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie |
| MICIVEH | Mission civile internationale en Haïti |
| MINURSO | Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental |
| MONUAS | Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud |
| MONUIK | Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale |

| | |
|---------|--|
| OEA | Organisation des Etats américains |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONUC | Opération des Nations Unies au Congo |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ONUMOZ | Opération des Nations Unies au Mozambique |
| ONUSAL | Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador |
| ONUST | Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve |
| ONUVER | Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du référendum en Erythrée |
| OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| UIT | Union internationale des télécommunications |
| UNAVEM | Mission de vérification des Nations Unies en Angola |
| UNMOGIP | Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan |

RESUME

L'une des nouvelles caractéristiques des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies est leur évolution progressive vers une plus grande participation du personnel civil. Environ 11 000 civils, recrutés tant sur le plan international que sur le plan local, collaborent aux missions de maintien de la paix et missions apparentées en cours. Vu le nombre de fonctions confiées aux civils et leur importance sans cesse croissante, on ne saurait surestimer le rôle de ces derniers dans le déroulement des opérations de maintien de la paix ni donc leur importance pour les Etats Membres.

Le présent rapport traite de plusieurs aspects de la question de la dotation en effectifs de la composante civile des opérations de maintien de la paix. Il examine tout d'abord les problèmes que posent la planification et la gestion des opérations de maintien de la paix au Siège et sur le terrain, y compris le fonctionnement des structures pertinentes et les mesures en cours visant à améliorer la coordination et la collaboration entre les différents départements et autres unités organisationnelles mis à contribution. Il examine ensuite l'évolution de la composante civile, les sources et les procédures de recrutement du personnel civil, les problèmes de formation et les conditions d'emploi.

Se fondant sur leur analyse, les Inspecteurs, dans la recommandation I, ont suggéré notamment les mesures suivantes pour accroître la capacité et l'efficacité du Secrétariat en matière d'opérations de maintien de la paix :

a) Délimiter plus nettement les responsabilités des différentes entités du Secrétariat qui s'occupent des opérations de maintien de la paix, un rôle central étant dévolu au Département des opérations de maintien de la paix;

b) Renforcer le Département en y adjoignant du personnel civil et militaire expérimenté et compétent;

c) Rattacher la Division des opérations hors siège au Département des opérations de maintien de la paix;

d) Créer une cellule responsable des opérations de maintien de la paix;

e) Créer un poste de "commissaire de police";

f) Renforcer la nouvelle salle des opérations fonctionnant 24 heures sur 24; et

g) Désigner un ou plusieurs interlocuteurs chargés de répondre aux questions des Etats Membres.

Pour ce qui est du fonctionnement des structures sur le terrain, les Inspecteurs ont recommandé (recommandation II) :

a) Définir clairement la hiérarchie et les interactions entre les principaux responsables des missions;

b) Créer des centres d'opérations communs fonctionnant 24 heures sur 24 ou les renforcer là où ils existent déjà;

c) Déléguer plus de pouvoir administratif et financier sur le terrain.

Après avoir examiné les carences ou les faiblesses au niveau de la dotation en effectifs de la composante civile, les Inspecteurs ont recommandé (recommandations III, IV et V) :

a) D'établir un fichier de "présélection" ainsi qu'un fichier de retraités choisis en particulier pour leur expérience du terrain;

b) De recruter plus largement des Volontaires des Nations Unies et du personnel local;

c) De faciliter et d'encourager le détachement de fonctionnaires des institutions spécialisées auprès des opérations de maintien de la paix;

d) D'avoir plus largement recours, à chaque fois que possible, au recrutement extérieur d'administrateurs;

e) D'examiner plus avant le recours à des arrangements contractuels;

f) Que les Etats Membres tiennent en réserve du personnel civil pour une éventuelle participation aux opérations de maintien de la paix;

g) Que les organisations régionales détachent du personnel civil auprès des opérations de maintien de la paix;

h) La formulation de nouvelles politiques et procédures de recrutement plus axées sur l'action sur le terrain.

S'agissant de l'amélioration de l'information préalable et de la formation, les suggestions des Inspecteurs (recommandation VI) peuvent être résumées comme suit :

a) Institutionnalisation et systématisation de l'information préalable et de la formation;

b) Mise au point de programmes de formation spéciaux pour le personnel d'encadrement;

c) Meilleure utilisation des installations de formation de l'ONU pour les besoins des opérations de maintien de la paix;

d) Utilisation des installations et des ressources humaines des Etats Membres et des organisations régionales pour une formation normalisée.

S'agissant des conditions d'emploi du personnel des missions de maintien de la paix et des missions apparentées, les Inspecteurs ont recommandé (recommandations VII) :

a) Que l'affectation aux missions de ce type continue de se faire sur la base du volontariat;

b) Que l'on adopte le principe de la rotation entre les affectations dans les départements du Siège et les affectations sur le terrain;

c) Que la sécurité du personnel fasse partie de l'appui aux missions et qu'elle soit prise en compte au niveau de la planification, de l'information préalable et de la formation;

d) Qu'on établisse un code de conduite pour les missions;

e) Que la CFPI envisage de ne pas restreindre la prime de risque aux seuls fonctionnaires de l'ONU;

f) De promulguer un nouveau statut et un nouveau règlement du personnel ainsi que de nouvelles politiques du personnel et de nouvelles procédures plus souples.

I. INTRODUCTION

1. L'avènement d'une ère nouvelle dans les relations internationales a eu pour corollaire une revitalisation de l'Organisation des Nations Unies, dont la vocation principale – maintenir la paix et la sécurité internationales – est mise à l'épreuve dans des zones de conflits et de tension toujours plus nombreuses. L'Organisation assume aujourd'hui le rôle que ses fondateurs avaient prévu pour elle : celui de catalyseur et d'agent principal du règlement des conflits par le rétablissement et le maintien de la paix entre les nations.

Plus récemment, l'Organisation est aussi intervenue à l'intérieur des frontières des Etats.

2. Ces dernières années, les opérations de maintien de la paix se sont multipliées. Entre 1988 et 1993, 13 nouvelles opérations ont été lancées, soit autant qu'au cours des 40 années précédentes. D'autres opérations sont actuellement au stade de la planification prospective. Au milieu de l'année 1993, l'effectif total des forces de maintien de la paix était d'environ 70 000 hommes, et il pourrait bien augmenter d'encore 40 000 unités d'ici à la fin de l'année. Le budget des opérations de maintien de la paix s'établit cette année à plus de 3 milliards de dollars, soit sensiblement plus que le budget ordinaire de l'ONU. Plus de la moitié des Etats Membres ont fourni du personnel militaire ou civil pour les opérations de maintien de la paix, ce qui atteste l'universalité de la participation et la responsabilité collective des Etats Membres.

3. Outre que le nombre et la taille des opérations de maintien de la paix se sont accrus, leur nature même s'est considérablement modifiée. Les missions des Nations Unies servaient autrefois de "tampon" entre les parties en conflit : du personnel militaire des Nations Unies surveillait ou vérifiait le respect des accords conclus par les diverses parties. Mais les fonctions du GANUPT dépassaient largement celles d'une opération de maintien de la paix traditionnelle. En ce qu'il était chargé de surveiller la force de police locale, de superviser et de contrôler des élections conduites par l'autorité de facto dans le territoire et, surtout, de favoriser et de mettre en oeuvre un processus de transformation politique rapide, le GANUPT innovait. Au Cambodge, l'APRONUC a un mandat plus complexe sur le plan civil : elle fait fonction d'administration provisoire du pays.

4. Les opérations au Congo et en Irian occidental, au début des années 60, ont été les premières opérations de maintien de la paix des Nations Unies à inclure une composante civile importante – plusieurs centaines de personnes. En février 1993, il y avait 10 000 civils affectés aux 26 missions en cours, dont 2 800 fonctionnaires de l'ONU. D'aucuns estiment que les ressources humaines du Secrétariat sont maintenant grevées au maximum.

5. L'ONU n'était pas préparée pour la multiplication soudaine et spectaculaire des opérations de maintien de la paix et l'évolution de leur nature. Etant donné ce manque de préparation et les conditions souvent difficiles dans lesquelles les opérations de maintien de la paix sont exécutées, ces opérations ont dans l'ensemble été plus réussies qu'on ne l'aurait espéré. Cela étant, l'Organisation se heurte à de sérieux problèmes de gestion.

6. Le présent rapport est un rapport provisoire, qui ne traite que d'un seul aspect des opérations de maintien de la paix : la constitution de la composante civile desdites opérations et autres missions du même ordre. Dans le présent rapport, le terme "civil" s'entend de tous les personnels non militaires, y compris la police civile; et l'expression "opérations de maintien de la paix et autres missions" recouvre toutes les opérations des Nations Unies ayant trait aux activités de maintien de la paix, à l'assistance humanitaire et à la surveillance d'élections. Dans sa résolution la plus récente sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (47/218), l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à continuer de renforcer et réformer les unités administratives du Secrétariat qui s'occupent des opérations de maintien de la paix. Ayant à l'esprit les préoccupations des Etats Membres, les Inspecteurs ont examiné les moyens de renforcer les structures du Siège et hors Siège pour améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix, et analysé les politiques et pratiques de recrutement pertinentes, l'adéquation de la formation et les conditions d'emploi concernant les missions.

7. Encore que le présent rapport provisoire n'aborde pas le financement des opérations de maintien de la paix et autres missions de l'ONU, il est indispensable que l'Organisation dispose, de façon prévisible et continue, des ressources financières voulues pour pouvoir mener à bien les opérations de maintien de la paix. Les Etats Membres, notamment ceux qui sont membres du Conseil de sécurité, ont une responsabilité particulière lorsqu'ils décident d'une nouvelle mission. Pour pouvoir exécuter les missions en cours et en organiser de nouvelles, il ne suffit pas que l'ONU dispose de structures bien organisées, convenablement planifiées et gérées, et dotées de personnel très qualifié, mais il faut qu'elle puisse compter sur le soutien constant, aussi bien politique que financier, des Etats Membres. Ce n'est donc pas seulement la capacité de l'ONU qui est en cause, mais aussi – et cela est probablement plus important encore –, à travers l'ONU, la capacité de la communauté mondiale. Cela dit, les Etats Membres doivent pouvoir compter que les fonds sont dépensés de façon productive et efficace, avec la plus grande rigueur financière et comptable.

8. Pour établir leur rapport, les Inspecteurs ont eu une série d'entretiens avec les principaux hauts fonctionnaires de l'ONU qui s'occupent des opérations de maintien de la paix; ils ont rencontré les représentants des Etats Membres qui participent le plus activement aux opérations de maintien de la paix et se sont entretenus des problèmes des opérations de maintien de la paix au siège de l'OEA, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, de la Communauté européenne et de l'ANASE. Ils se sont également rendus auprès des missions de maintien de la paix des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) et dans l'ex-Yougoslavie (FORPRONU).

9. Le présent rapport devrait contribuer au débat qui est en cours sur le renforcement de l'efficacité et de la productivité des activités de maintien de la paix et activités connexes des Nations Unies. Les inspecteurs espèrent que les recommandations qui y sont formulées seront utiles.

II. PREPARATION ET GESTION DES OPERATIONS DE MAINTIEN
DE LA PAIX AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN : ORGANES
STRUCTURELS ET FONCTIONNELS

10. Ce chapitre est consacré à la manière dont les divers départements et services du Secrétariat de l'ONU administrent les opérations de maintien de la paix et autres missions. Il y sera question de la coordination et de la coopération entre départements et des dispositions prises pour les améliorer. On présentera également la façon dont les missions sont organisées sur le terrain, et leurs relations avec le Siège.

11. Au cours de ce travail, les Inspecteurs ont examiné les fonctions et les structures organisationnelles au Siège et sur le terrain, en vue d'assurer une gestion plus cohérente et mieux intégrée; d'éviter les doubles emplois; d'améliorer la coordination; d'affiner les mécanismes d'alerte avancée; d'assurer la planification préalable et la préparation aux situations d'urgence; de formaliser la planification; de procéder à la mise en place et au suivi des missions et à leur évaluation.

12. La multiplication des opérations de maintien de la paix et leur évolution radicale (elles sont devenues plurifonctionnelles) dont faisait état l'introduction, ont mis le Secrétariat de l'ONU en difficulté surtout lorsqu'il devait détacher à un moment précis le personnel civil qualifié nécessaire. Il n'y était tout simplement pas préparé et, pendant un temps, il a continué à se lancer "comme si de rien n'était" dans diverses opérations, dont certaines étaient très coûteuses. Mais on a entrepris de corriger cette situation : les changements que l'on a ainsi tenté d'apporter et ceux qu'il est recommandé d'introduire au Siège et sur le terrain, sont analysés ci-dessous.

A. Structures en place au Siège et sur le terrain

13. Avant 1987, le Siège de l'ONU disposait d'un service par où passait tout ce qui touchait aux opérations de maintien de la paix. Non seulement celles-ci étaient, par leur volume et leur nature, plus faciles à gérer, mais encore cette centralisation des responsabilités au Siège facilitait la circulation de l'information, la coordination, la formation et, ainsi, la gestion.

14. Telles que les choses se présentent actuellement, un certain nombre de départements et de services s'occupent à des degrés divers, des opérations de maintien de la paix. C'est le Secrétariat et le Conseil de sécurité, deux des organes principaux des Nations Unies, qui ont la responsabilité de leur développement futur ou de leur évolution. Le Secrétaire général et ses collaborateurs du Siège et sur le terrain sont responsables au premier chef de l'administration des ressources.

15. Les principaux départements et services qui s'occupent d'opérations de maintien de la paix et autres missions sont les suivants :

- Cabinet du Secrétaire général
(Direction d'ensemble, questions politiques
y compris maintien de la paix) 3 SSG +
- Département des opérations de maintien de la paix (SGA)
- Département des affaires politiques
 - a) Amérique, Europe, Asie (SGA)
 - b) Afrique, Moyen-Orient, élections (SGA)
- Département des affaires humanitaires (SGA)
- Département de l'administration et de la gestion, (SGA)
agissant surtout par l'intermédiaire :
 - de la Division des opérations hors Siège (D-2)
 - du Bureau de la gestion des ressources
humaines (D-2)
 - du Bureau de la planification des programmes,
du budget et des politiques (D-2)
- Bureau des affaires juridiques (à titre accessoire) (SGA)
- Département de l'information (à titre accessoire) (SSG)

Un organigramme schématisé figure à l'annexe I du présent rapport.

16. La structure sur le terrain la structure diffère plus ou moins selon l'opération considérée, en fonction, entre autres variables, de sa taille, de ses objectifs et de ses attributions. Si l'on considérait par exemple la FORPRONU (Zagreb) et l'APRONUC (Phnom Penh), ces missions auprès desquelles les Inspecteurs se sont rendus, on pourrait dresser l'organigramme schématique reproduit aux annexes 2 et 3. On notera que ce schéma n'a été mis en place à la FORPRONU que près d'un an après l'annonce de son lancement.

17. Sur le terrain, les deux grands éléments relevant du chef de Mission (du Représentant spécial ou du commandant de la Force) sont la composante militaire, placée sous l'autorité du commandant adjoint de la Force, dont il ne sera pas question ici, et la composante civile, qui s'occupe des questions politiques, juridiques, humanitaires, des problèmes d'information et de la police civile. Cette composante plurifonctionnelle prend de plus en plus d'importance sans pourtant recevoir apparemment l'attention qu'elle mérite. Comme elle assume des fonctions très diverses, qu'elle couvre des situations risquées ou dangereuses et qu'il est difficile de détacher le personnel nécessaire, il n'est pas facile de trouver des recrues qualifiées en nombre suffisant, notamment au sein du système des Nations Unies. Pour ce qui est par exemple de la FORPRONU, les Inspecteurs ont appris que 20 % seulement de l'effectif de sa composante civile provenaient du système des Nations Unies. Le reste venait de l'extérieur. Il ne s'agit pas ici d'établir des comparaisons entre un groupe et un autre, mais

de souligner combien il est difficile de trouver des fonctionnaires à affecter dans des zones dangereuses ou à des tâches à risque. La troisième composante est celle du soutien administratif; les deux autres s'appuient sur ses services et elle a donc un rôle central dans la gestion des opérations de maintien de la paix et autres missions.

18. Les relations et la coordination entre ces trois composantes sous la direction du chef de mission et les relations qu'elles ont avec le Siège, ensemble ou séparément, ont une importance décisive pour le bon déroulement et la cohérence de l'action. Si certaines mesures ont été prises récemment au Siège et sur le terrain, il y a encore place pour de nouvelles réformes et matière à de nouvelles décisions.

B. Mesures prises

19. Comme on l'a vu plus haut, le Secrétariat de l'ONU n'était pas en mesure et n'avait pas la capacité de faire face à l'augmentation du nombre des opérations de maintien de la paix. Mais des mesures ont été prises en matière d'administration et de restructuration. Elles visent entre autres choses à améliorer la coordination interdépartements et à faciliter la circulation de l'information.

20. Au Siège de l'ONU, des Equipes spéciales présidées par le Secrétaire général ou, en son absence, par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, se réunissent une fois par semaine. Y siègent, outre le Secrétaire général adjoint, des représentants des départements des opérations de maintien de la paix, des affaires humanitaires, de l'administration et de la gestion, du Bureau des affaires juridiques et du Cabinet du Secrétaire général. Des Groupes de travail (qui se réunissent selon les besoins pour régler les opérations courantes) ont été créés, et certains ont eu à fonctionner, sous la présidence du Département des opérations de maintien de la paix, avec la participation des représentants du Département des affaires politiques, du Département des affaires humanitaires, de la Division des opérations hors Siège et des autres départements intéressés en l'espèce. Par exemple, le Groupe de travail des opérations hors Siège pour les questions de personnel, auquel est également représenté le Bureau de la gestion des ressources humaines et qui a pour tâche de résoudre les problèmes de constitution d'effectif des opérations sur le terrain, a présenté un certain nombre de recommandations concernant la préparation des missions et la coordination interdépartements, la désignation de fonctionnaires de rang supérieur (D-2 et au-dessus), les qualifications des candidats aux postes administratifs clefs, les conditions d'emploi, la formation, l'information, et la désignation du département chef de file.

21. Pour qu'il soit donné suite à certaines de ces recommandations, le Groupe de travail a recommandé de créer un Groupe de liaison des opérations hors Siège, ce qui a été fait. Le Groupe de liaison avait pour tâche d'améliorer la planification des missions, de veiller à la coordination entre départements et d'analyser tous les éléments concernant une mission donnée. Selon ses instructions, il devait : a) alerter les départements en cas de mission probable; b) réunir l'information; c) évaluer les moyens nécessaires et préparer plusieurs scénarios opérationnels avant que ne soient adoptées une résolution ou un mandat précis; d) s'inspirer des résultats des missions d'établissement des faits et des négociations politiques pour affiner les plans. Outre les

participants déjà mentionnés ci-dessus, le Groupe de liaison peut inviter à participer à ses travaux n'importe quel département ou service. Les Inspecteurs ont appris que l'un de ses premiers succès avait été le lancement de la Mission civile en Haïti.

22. Les Inspecteurs ont également appris que la création, inspirée de l'exemple mozambicain, d'une Equipe spéciale (Groupe) de planification et de coordination dans le cadre de l'ONUSOM II (Somalie) avait été une réussite. D'après les représentants de l'ONU, elle a été profitable à plusieurs égards : meilleure coordination entre les diverses composantes de la mission; mécanismes de décision plus efficaces du fait de la rapidité de la planification du déploiement; meilleure synchronisation de l'intervention des divers services de soutien; prévisions budgétaires plus proches de la réalité. L'expérience est à rapprocher de celle du lancement de la FORPRONU et de l'APRONUC qui, selon ce qu'ont appris les Inspecteurs, a été coûteux et source de gaspillages. Il convient d'ajouter que, dans les deux cas, les choses se sont considérablement améliorées, au point qu'elles étaient totalement maîtrisées à la fin de la première année.

23. Les départements chefs de file sont les suivants : Département des opérations de maintien de la paix (observateurs militaires, unité militaire, police civile); Département des affaires politiques (observateurs civils, élections, transition institutionnelle); Département des affaires humanitaires (aide humanitaire, secours, reconstruction et, avec le HCR, droits de l'homme). Ces départements restent responsables des opérations réglementaires de planification et de budgétisation, d'engagement et de déploiement en collaboration avec la Division des opérations hors Siège, qui assure le soutien et la gestion des projets et élabore les plans d'exécution avec le Bureau de la gestion des ressources humaines. Il incombe aux départements désignés d'assurer la liaison, surtout sur le terrain, avec les Etats Membres qui fournissent des contingents, le PNUD, l'UNICEF, les institutions spécialisées, les ONG et les autres partenaires.

24. Pour que l'information circule bien entre les services compétents de New York, et pour que les instructions données au personnel sur le terrain soient cohérentes et coordonnées, le Secrétaire général a adressé le 3 mars 1993 aux secrétaires généraux adjoints compétents un mémoire définissant les filières de communication, précisant les responsabilités des départements et indiquant les dispositions à prendre pour assurer la coordination entre eux. Il a paru indispensable de rendre un seul département, celui des opérations de maintien de la paix, responsable de l'homogénéité des instructions données aux missions sur le terrain pour les questions opérationnelles et pour la coordination entre le Siège et les missions de l'"appui" que le premier fournit aux secondes. Mais les informations en provenance de l'extérieur sont encore irrégulièrement acheminées vers les divers services du Siège, ce qui crée des problèmes supplémentaires de courant d'information et de coordination et a pour conséquence que les instructions manquent de cohérence, qu'elles ne sont pas pertinentes ou qu'elles sont données trop tard.

25. Les mesures dont on vient de parler, si elles améliorent les choses sur le plan de la coordination interdépartements et de la circulation de l'information, n'amènent pas nécessairement une amélioration de l'administration des ressources humaines et financières. Il reste à savoir si l'ONU a la capacité au Siège et à

l'extérieur de répondre aux demandes qu'on lui présente déjà et qu'on lui présentera probablement de plus en plus en matière de maintien de la paix et de missions. A la réflexion, les Inspecteurs considèrent que si l'on perfectionne les structures et les fonctions des divers services qui s'occupent d'opérations de maintien de la paix et si l'on affine leurs rapports structurels, et par là l'appareil de décision concernant tous les aspects et toutes les phases de ces opérations, on améliorera certainement la gestion, notamment celle des ressources humaines.

C. Pour une gestion plus cohérente

26. Les mesures prises l'année passée n'ont pas modifié l'organigramme des opérations de maintien de la paix. La question à se poser donc est de savoir si celui-ci permet le meilleur déroulement des activités au Siège comme sur le terrain. Autrement dit, l'organigramme peut-il être repensé dans un sens qui permettrait de mettre en alerte, préparer, déployer, servir, soutenir, contrôler, juger et liquider dans de meilleures conditions les opérations de maintien de la paix? La réponse à cette question, qui dépasse par sa portée et ses prolongements le sujet de la présente étude, aura une incidence directe sur la dotation en personnel, et donc sur l'efficacité, du maintien de la paix. Des choses tenues jusqu'à présent pour acquises devront peut-être être remises en question, et le cas échéant, réaménagées.

27. a) Département chef de file : Si le choix du département chef de file dans tel ou tel domaine – élections ou aide humanitaire par exemple – dépend de l'ampleur et de l'orientation de l'opération considérée, une opération à fonctions multiples doit avoir pour chef de file le Département des opérations de maintien de la paix. Celui des affaires politiques par exemple peut et doit intervenir dans les étapes de mise en alerte, dans les décisions politiques, dans les arrangements électoraux et institutionnels, autrement dit c'est un service technique qui peut aider le Département des opérations de maintien de la paix. Ce type de relations devrait se retrouver dans le réseau de communication administrative. Il vaudrait mieux, au lieu de disposer de plusieurs systèmes de communication entre les intervenants sur le terrain et les services du Siège, faire converger les communications sur un seul département, en l'occurrence celui des opérations de maintien de la paix, qui les transmettrait aux autres intéressés; les mécanismes de décision n'en fonctionneraient que mieux.

28. L'une des grandes questions portées à l'attention des Inspecteurs par plusieurs de leurs interlocuteurs est celle des relations entre le Département des opérations de maintien de la paix, celui des affaires politiques, celui des affaires humanitaires et la Division des opérations hors Siège. Bien que la situation ait évolué en un an sous l'effet des mesures prises, certaines questions fondamentales restent sans réponse, notamment celles qui touchent aux services techniques et opérationnels et aux relations entre eux.

29. Bien que le Département des opérations de maintien de la paix ait reçu la responsabilité générale du maintien de la paix, son fonctionnement quotidien et son administration restent tributaires des services et des conseils d'autres départements. Une saine gestion suppose un courant fluide et ininterrompu d'informations et d'instructions, et une coordination bien pensée. Les Inspecteurs concluent qu'avec la structure actuelle et le système "chefs de file", il n'est pas certain que l'on arrivera à ce résultat. Il faut donner au

Département des opérations de maintien de la paix des responsabilités plus directes et plus larges qu'à l'heure actuelle à l'égard des autres départements qui, comme ceux des affaires politiques et des affaires humanitaires, lui fournissent des services de fond et un appui technique dans leur domaine de compétence.

30. b) Division des opérations hors Siège et Département des opérations de maintien de la paix : L'une des questions les plus urgentes est celle des rapports entre le Département des opérations de maintien de la paix et la Division des opérations hors Siège. On notera que la Division est un rejeton du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances et du Bureau des services généraux, et qu'elle a été rattachée directement au Cabinet du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion. Son client principal en matière de services (85 %) est le Département des opérations de maintien de la paix. Elle fournit également des services aux opérations politiques et humanitaires sur le terrain.

31. La Division des opérations hors Siège est structurée par fonctions : logistique, personnel, finances; elle exerce une autorité directe sur la logistique; les deux autres fonctions sont des services qu'elle rend à d'autres départements. La Division a récemment créé des bureaux de liaison, chargés de trier la correspondance et de donner des renseignements sur certaines missions.

On ne peut donc être certain que les opérations sur le terrain seront servies de manière efficace et coordonnée. Il est également difficile de suivre les besoins des missions d'un plan fonctionnel à l'autre, ou de trouver un responsable pour telle ou telle mission. Tout cela plaide en faveur d'une restructuration centrée sur les missions, telle que la Division dispose d'équipes multidisciplinaires pouvant se partager des compétences spécialisées.

32. Pour ce qui est des rapports entre le Département des opérations de maintien de la paix et la Division des opérations hors-Siège, les Inspecteurs ont pris note avec un grand intérêt des dispositions convenues entre le premier et le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, dispositions consacrées dans le mémorandum qu'ils ont adressé ensemble au Secrétaire général le 15 octobre 1992.

33. Malgré ces arrangements – qui visent essentiellement à partager les responsabilités et à définir les relations – et à cause des rapports entre les deux partenaires, et donc des risques de redondance, les Inspecteurs estiment que la Division, ou la plus grande partie de ses structures, devrait être intégrée au Département des opérations de maintien de la paix. Cela améliorerait la coordination, faciliterait le suivi de l'information, la direction des opérations et l'administration. Alors qu'ils élaboraient leur rapport, les Inspecteurs ont appris que le Secrétaire général avait décidé de fusionner la Division des opérations hors Siège et le Département des opérations de maintien de la paix.

34. c) Salle de situation. La mise en place au Siège d'une salle de situation fonctionnant 24 heures sur 24 est une initiative bienvenue. Son personnel devrait être formé de militaires et de civils spécialisés et qualifiés. Elle devrait être bien équipée et être en relations à tout moment avec les représentants de l'ONU au Siège et sur le terrain.

35. d) Un centre d'opérations commun couvrant à la fois des composantes militaire et civile est indispensable sur le terrain. Il n'en existait pas pour certaines missions, mais la FORPRONU en a créé un. Il est pour le chef de mission un instrument utile lorsqu'il s'agit de coordonner et de gérer les divers apports qui concourent à une mission. Par son principe, il correspond bien à la salle de situation fonctionnant en permanence au Siège.

36. e) Interlocuteur désigné : Une autre des lacunes du système actuel qu'ont signalées les Etats Membres, notamment ceux qui fournissent des contingents, est la difficulté d'entrer en rapport avec le correspondant voulu et d'obtenir la réponse désirée. Le moins que l'on puisse dire est que les Etats Membres ne sont pas tout à fait satisfaits sur ce point. Il serait donc souhaitable de désigner au Siège un ou plusieurs interlocuteurs chargés de répondre aux Etats Membres. Cela correspondrait bien à l'idée d'organiser par missions le Département des opérations de maintien de la paix, dont la Division des opérations hors Siège ferait partie intégrante.

37. f) Equipe de base et missions de reconnaissance. L'une des questions fondamentales que soulève le présent rapport est celle des capacités qu'a l'ONU de conduire des opérations de maintien de la paix. Jusqu'à présent, pour répondre à des besoins de plus en plus pressants, on a pu étoffer le personnel du Secrétariat, grâce au Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix (voir le rapport du Secrétaire général A/47/655 du 2 novembre 1992, et le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires A/47/752 du 7 décembre 1992). Pour que les opérations de maintien de la paix soient efficaces, il faut disposer de la personne voulue à l'endroit et au moment voulu. On a constaté que l'une des phases les plus importantes des opérations est celle du démarrage. Bien préparée, définie et exécutée, elle permet d'épargner un volume considérable de ressources humaines et financières et ouvre la voie à des activités consécutives efficaces et mieux définies. Mais pour arriver à un tel résultat, il faut, comme on l'a déjà dit, disposer de bons mécanismes d'alerte avancée, de pré-planification et de gestion des urgences selon divers scénarios. Des équipes dotées de personnel expérimenté en nombre suffisant pourraient jouer un rôle très important dans la définition et l'élaboration détaillée des plans et des budgets. D'autres équipes pourraient suivre, pour s'occuper des opérations de déploiement, de mise en oeuvre, de contrôle, d'évaluation et de liquidation, et pour enrichir cette mémoire institutionnelle qui se nourrit des enseignements des opérations passées.

38. Tout cela plaide en faveur de la création au Siège d'une équipe de base où seraient représentées diverses spécialités et qui pourrait intervenir aux diverses étapes des opérations de maintien de la paix, y compris à ce moment décisif où se définit la dotation en personnel de la mission. Les Inspecteurs pensent que le principe de l'équipe de base – dont la taille et les fonctions ont déjà fait l'objet d'un débat – pourrait être mis en oeuvre sur deux plans. Le premier serait celui de l'équipe elle-même, intégrée administrativement au Département des opérations de maintien de la paix, et composée de professionnels et de techniciens aux compétences diverses, notamment dans les domaines politique, électoral et juridique, mais surtout en matière d'administration, de finances et de logistique. L'équipe serait constituée autour des principes dégagés dans l'"Agenda pour la paix" mais comme la branche opérationnelle du Département et du Secrétariat de l'ONU. Elle serait en poste au Siège à New York, mais ferait aussi fonction, directement ou par détachement, de "corps

de pompiers" pour les reconnaissances et le règlement des crises. Le nombre et les spécialités des membres de l'équipe seraient déterminés en fonction de l'expérience acquise et de la proportion souhaitée entre les fonctionnaires du Siège et les personnels des missions. Le fait que celles-ci soient pour la plupart de courte durée devrait permettre la constitution d'un noyau de fonctionnaires expérimentés.

39. Sur un deuxième plan, on choisirait sur la liste des volontaires pour les opérations de maintien de la paix (les Inspecteurs ont appris qu'il y en avait 5 000) un bon nombre de candidats préqualifiés, classés selon leurs compétences et leur expérience et possédant une formation les préparant lorsque la situation l'exige à entrer en service au Siège ou sur le terrain avec un préavis très court.

40. L'équipe de base devrait avoir une composante militaire. Le personnel civil pourrait évidemment compter d'anciens militaires et d'anciens policiers. Les Inspecteurs estiment que ce panachage donnerait les meilleurs résultats.

41. Enfin, les Inspecteurs tiennent à insister sur le fait qu'un organisme bien structuré, aux attributions fonctionnelles claires au Siège et sur le terrain, est un instrument de gestion dont le Secrétaire général ne peut se passer pour atteindre à la plus grande efficacité et au meilleur emploi des ressources humaines et financières.

III. CONSTITUTION DE L'ELEMENT CIVIL

A. Evolution de l'élément civil

42. Comme il est indiqué dans l'introduction, il s'est produit une multiplication rapide des opérations de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies. Elles étaient 13 pendant la période 1978-1987 et 13 nouvelles opérations ont été lancées au cours des cinq dernières années, leur nombre total passant ainsi à 26 missions en cours. Les dernières opérations autorisées sont les suivantes : ONUSOM (Opération des Nations Unies en Somalie), APRONUC (Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge); FORPRONU (Force de protection des Nations Unies en Croatie); MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental); ONUSAL (Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador); UNAVEM II (Mission de vérification des Nations Unies en Angola); et MONUIK (Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït). Ces opérations en cours viennent s'ajouter aux opérations de maintien de la paix lancées antérieurement par les Nations Unies telles que : ONUST (Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve - Jérusalem); Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan; UNFICYP (Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre); FNUOD (Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement - Syrie); FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban).

43. Indépendamment des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général, par l'intermédiaire de ses représentants spéciaux, mène depuis quelque temps des missions d'enquête et de médiation (Afghanistan, Géorgie, Nagorno-Karabakh, Tadjikistan, Macédoine, etc.). La multiplication des

opérations spéciales des Nations Unies a donné lieu à une augmentation considérable du nombre de personnes employées.

44. Ce graphique représente cette augmentation par catégorie : militaires, civils et policiers. Il indique en particulier qu'au milieu de 1993, le total des forces de maintien de la paix déployées dépassait 70 000 personnes et avait été ainsi multiplié par sept pendant la période 1987-1993. Un effectif supplémentaire de 40 000 personnes ne serait pas du tout à exclure pour la fin de 1993.

45. En ce qui concerne l'élément civil, sa croissance tient certes à l'augmentation du nombre d'opérations de maintien de la paix, mais surtout à leur évolution d'opérations de maintien de la paix "traditionnelles" à des opérations de "deuxième génération", caractérisées par la diversification et des spécialisations et compétences civiles multifonctionnelles.

46. A titre d'exemple, élément militaire mis à part, outre le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général, l'APRONUC se compose de huit éléments : i) administration civile, ii) rapatriement, iii) redressement, iv) droits de l'homme, v) élections, vi) police, vii) information; et viii) Division de l'administration (voir l'organigramme à l'annexe 2).

47. A la FORPRONU, les éléments i) à vii) sont regroupés en "Affaires civiles" qui, avec la Division de l'administration, constituent les deux autres éléments importants en dehors de l'élément militaire. Les divers éléments sont présentés plus en détail dans les annexes 3 et 4.

48. On se rappellera que l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) (1960-1964) a été la première opération de maintien de la paix des Nations Unies à comporter un élément civil non négligeable (600 personnes). Le GANUPT, d'une durée d'un an, a été la première opération à comporter un élément civil important, qui a dépassé 2 000 civils des Nations Unies au plus fort de l'opération. Un nombre équivalent de civils a participé à UNAVEM II. Actuellement, deux opérations, l'APRONUC et la FORPRONU, emploient à elles seules quelque 5 800 civils. Lorsqu'il sera au complet, l'élément civil de l'opération ONUMOZ devrait être de 2 800 personnes.

49. D'après les renseignements les plus récents (février 1993) dont les Inspecteurs disposent, l'élément civil des 26 opérations de maintien de la paix et autres missions que l'ONU administre actuellement représente environ 11 800 personnes d'origines diverses, dont 660 volontaires et 1 600 agents de police civile. On trouvera plus loin au tableau 1 (p. 21) la ventilation de l'élément civil par mission.

50. Il ressort également de ce tableau que près de 3 600 civils ont été recrutés sur le plan international, le reste étant recruté localement.

B. Recrutement

51. L'origine du personnel civil recruté sur le plan international pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies est la suivante : a) Secrétariat de l'ONU; b) institutions spécialisées et organismes des Nations Unies; c) anciens fonctionnaires de l'ONU; d) Volontaires des Nations Unies; e) recrutement extérieur dans les Etats Membres et les ONG.

a) Personnel du Secrétariat de l'ONU

52. Sur les 3 600 personnes recrutées sur le plan international, plus de 2 800 sont des fonctionnaires de l'ONU.

53. En vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel, le Secrétaire général peut assigner aux fonctionnaires l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. Le Tribunal administratif des Nations Unies a confirmé ce pouvoir à plusieurs reprises, tant qu'il est exercé dans l'intérêt de l'Organisation et dûment motivé.

54. Bien que l'article ci-dessus du Statut du personnel stipule clairement que le Secrétaire général peut affecter les fonctionnaires à n'importe quelle activité ou à n'importe quel poste des Nations Unies, y compris les missions de maintien de la paix, sans l'assentiment préalable des intéressés, il n'en est pas ainsi dans le cas des opérations de maintien de la paix, et ce pour un certain nombre de raisons. Premièrement, l'ONU n'est pas une organisation traditionnelle pratiquant la rotation du personnel. Deuxièmement, les opérations de maintien de la paix constituent généralement des affectations contre-indiquées pour les familles, du fait par exemple de l'insécurité, de l'absence d'infrastructures de base, etc. Troisièmement, l'article 1.2 du Statut du personnel a été adopté bien avant que des fonctionnaires de l'ONU soient employés régulièrement pour des opérations de maintien de la paix. Quatrièmement, l'expérience a montré que le redéploiement du personnel requis d'autres programmes peut soulever de sérieuses difficultés.

Tableau 1

Effectifs civils des opérations de maintien de la paix et autres missions en cours des Nations Unies (au 19 février 1993)

PERSONNEL CIVIL AUTORISE

| Mission | Mandat | Inter-national | Local | Total | Mission | Mandat | Inter-national | Local | Total |
|--|-------------------|----------------|-------|-------|---|-------------------|----------------|-------|--------------------|
| FNUOD | 1/12/92-30/11/93 | 36 | 90 | 126 | APRONUC | 1/11/92-30/04/93 | 1 227 | 3 371 | 4 598 ² |
| UNFICYP | 16/12/92-15/06/93 | 38 | 1 | 38 | UNARDOL | 01/01/93-31/12/93 | 2 | 4 | 6 |
| FINUL | 01/02/93-31/01/94 | 222 | 188 | 410 | Unité administrative de l'ONU à Bagdad | | 20 | 40 | 60 |
| UNMOGIP | 01/01/93-31/12/93 | 32 | 43 | 75 | FORPRONU | 12/01/92-20/02/93 | 510 | 859 | 1 369 ³ |
| MONUIK | 01/11/92-30/04/93 | 90 | 96 | 186 | ONUSOM | 01/11/92/31/10/93 | 220 | 260 | 480 |
| Bureau du Secrétaire général en Afghanistan et au Pakistan | 01/01/92-31/12/93 | 22 | 34 | 56 | MONUAS | 11/09/92-31/12/93 | 60 | | 60 |
| ONUSAL | 01/12/92-28/02/93 | 141 | 186 | 327 | ONUVER | 01/09/92-31/05/93 | 22 | 123 | 145 |
| BUSGI | 01/01/93-31/01/93 | 2 | 1 | 3 | ONUMUZ | 15/10/92-31/10/93 | 355 | 506 | 861 |
| UNAVEM II | 01/11/92-28/02/93 | 219 | 143 | 362 | Comité des personnes disparues à Chypre | 01/01/92-31/12/93 | 3 | | 3 |
| MINURSO | 01/12/92-28/02/93 | 86 | 0 | 85 | SAT (Personnel commun) | 01/01/92-31/12/93 | 16 | | 16 |
| ONUST | 01/01/92-31/12/93 | 192 | 158 | 350 | SERVICES TECHNIQUES : SCSNU ONUCA Groupe des Nations Unies pour la restitution des biens | | 4 1 1 | | 4 1 1 |
| Contingent de gardes des Nations Unies en Iraq | Mensuel | 40 | - | 40 | | | | | |
| Dépôt de l'ONU à Pise | 01/01/92-31/12/93 | 2 | 6 | 8 | | | | | |

Source : Division des opérations hors Siège.

¹ A l'exclusion de l'équivalent de 159 postes financés en vertu d'un arrangement de partage des coûts : 70 % à la charge du Royaume-Uni et 30 % à la charge de l'ONU.

² A l'exclusion de 663 Volontaires.

³ Tableau d'effectifs de la FORPRONU selon l'autorisation YUA-30300-3-10-92 du 22 décembre 1992.

55. Les Inspecteurs estiment que, compte tenu de leur nature particulière, le recrutement pour les opérations de maintien de la paix devrait continuer de se faire sur une base volontaire. Toutefois, le principe du roulement entre le Siège et plus particulièrement les départements s'occupant des opérations de maintien de la paix, d'une part, et d'autre part, les missions, devrait être adopté. Au cas où de nouveaux développements le justifieraient, le Secrétaire général est habilité à appliquer strictement l'article 1.2 du Statut du personnel.

56. Pour ce qui est des procédures de recrutement, il est d'usage de distribuer dans l'ensemble du système des Nations Unies, avant le lancement d'une opération de maintien de la paix, une circulaire par laquelle les fonctionnaires intéressés sont invités à faire acte de candidature auprès de la Division des opérations hors Siège (voir annexe 5). A ce stade, l'assentiment des chefs de service intéressés n'est pas requis.

57. Jusqu'à récemment, les candidatures étaient également examinées par le Bureau de la gestion des ressources humaines et la Division des opérations hors Siège et, en cas de sélection, le Bureau prenait les dispositions nécessaires pour envoyer les intéressés sur le terrain à condition qu'ils aient été a) libérés par leurs départements ou bureaux respectifs et b) déclarés aptes par le service médical. Dans ce dernier cas, il convient de noter que des normes plus strictes sont appliquées pour reconnaître l'aptitude physique des fonctionnaires choisis pour participer à des missions de maintien de la paix, à cause de leur nature particulière (voir les paragraphes 97 à 99). L'application de normes plus strictes vise à n'affecter que les fonctionnaires reconnus médicalement aptes à faire face à ces affectations et à s'acquitter de leurs fonctions. De plus, cette procédure permet de réduire le nombre d'évacuations sanitaires et les demandes de versement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables au service.

58. De nouvelles procédures de recrutement ont été mises en place à la fin de mars 1993 qui, d'après le Secrétariat, devraient permettre d'accélérer la sélection et l'affectation des candidats aux missions. Ces procédures prévoient ce qui suit :

- i) Les candidats présélectionnés par le Bureau de la gestion des ressources humaines et la Division des opérations hors Siège sont passés en revue par un comité de sélection présidé par le Bureau et composé également de représentants des départements intéressés;
- ii) Les candidats de la classe P-4 et en dessous retenus par le comité de sélection reçoivent ensuite une offre d'affectation du Bureau et sont déployés sur les lieux de la mission par la Division des opérations hors Siège;
- iii) Les candidatures de fonctionnaires de la classe P-5 et au-dessus qui ont été retenues par le comité de sélection sont soumises au chef du département intéressé, qui les examine et les approuve. Des offres d'affectation sont ensuite envoyées aux intéressés par le Bureau et la Division les envoie sur les lieux de la mission;

- iv) La liste des candidats est communiquée au chef de la mission, pour information, une fois qu'elle a été approuvée soit par le comité de sélection, soit par le chef du département intéressé.

59. Bien que des appels aux volontaires aient été lancés à l'échelle du système, ce sont surtout des fonctionnaires du Siège (New York, Genève et Vienne) qui ont été affectés aux missions. Il ressort des données communiquées aux Inspecteurs par la Division des opérations hors Siège qu'environ 200 fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion étaient affectés à des missions de l'ONU pour plus de trois mois. Ces fonctionnaires se répartissent comme suit entre les différentes missions : MONUAS, 11; ONUSOM, 7; FORPRONU, 53; ONUST, 8; APRONUC, 106. Les autres bureaux et départements qui envoient en mission un nombre relativement élevé de fonctionnaires sont les suivants : PNUD, CESAP, CNUCED, et l'ancien Département du développement économique et social.

60. Il apparaît, à l'examen des données pertinentes, que la charge n'est pas répartie également dans l'Organisation et qu'elle est devenue trop lourde pour certaines entités du Siège. C'est ainsi que les services administratifs sont gravement dégarnis, ce qui explique en partie la répugnance de certains chefs de département à affecter leurs fonctionnaires à des missions.

61. Les fonctionnaires affectés à des missions spéciales sont généralement remplacés par du personnel engagé pour une période de courte durée. La durée de nombreuses missions étant imprévisible, il faut souvent remplacer des fonctionnaires pendant des périodes de plus d'un an. Jusqu'à récemment, le fonctionnaire recruté pour remplacer un fonctionnaire en mission se trouvait en situation d'interruption de service, ce qui occasionnait un surcroît de travail administratif et perturbait le bureau et le fonctionnaire intéressés, ou bien son cas devait être examiné par les organes de nominations et de promotions, ce qui n'est pas indiqué dans le cas d'engagement de courte durée.

62. Afin de maintenir les services essentiels avec un minimum de retards administratifs, l'Administration de l'ONU, par sa décision du 30 mars 1993, a permis aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur recrutés expressément pour remplacer des fonctionnaires en mission d'être assimilés administrativement à des "personnes expressément recrutées pour une mission", dont, en vertu de l'alinéa f) i) de la disposition 104.14 du Règlement du personnel, les organes de nominations et de promotions n'ont pas à examiner le cas, sous réserve des conditions suivantes :

- i) Les engagements pour remplacer des fonctionnaires en mission concerneront uniquement un poste donné et le remplacement d'un fonctionnaire déterminé;
- ii) Les engagements pour remplacer des fonctionnaires en mission peuvent être prolongés au-delà de 11 mois, jusqu'à un maximum de trois ans, sans interruption de service ni renvoi à un organe de nominations et de promotions;
- iii) Les postes dont on remplace les titulaires en mission ne sont pas soumis à la répartition géographique, mais on ne négligera aucun

effort pour respecter l'équilibre entre hommes et femmes et recruter sur une base géographique aussi large que possible;

- iv) La nomination à titre régulier des fonctionnaires engagés pour remplacer des fonctionnaires en mission ne pourra intervenir qu'après examen par les organes compétents en matière de nominations et de promotions, conformément aux dispositions du Règlement du personnel et aux instructions administratives applicables.

Les Inspecteurs ont été informés que cette décision avait eu pour effet d'améliorer la situation des départements et bureaux touchés par l'affectation de leurs fonctionnaires à des opérations de maintien de la paix.

b) Fonctionnaires d'institutions spécialisées et d'organisations

63. Le choix de fonctionnaires des institutions spécialisées obéit aux mêmes critères que ceux qui s'appliquent au personnel de l'ONU. Etant donné que parmi les premiers, certains ont davantage d'expérience des activités sur le terrain que le personnel de l'ONU (à l'exception du PNUD et du HCR), le Secrétaire général a demandé à plusieurs reprises aux institutions spécialisées de présenter davantage de candidats à des missions spéciales.

64. Si le système des Nations Unies emploie plus de 50 000 personnes au niveau mondial, la représentation des institutions spécialisées dans l'élément civil des missions a été tout à fait négligeable : une soixantaine seulement de ces fonctionnaires ont été affectés à des missions des Nations Unies en cours pour des périodes supérieures à trois mois. La contribution des institutions spécialisées à ces missions en nombre de personnes est la suivante :

| | |
|--------|--|
| ONUDI | 19 (UNAVEM II, 2; FORPRONU, 5; APRONUC, 12) |
| UNESCO | 8 (UNAVEM II, 1; APRONUC, 7) |
| OACI | 8 (UNAVEM II, 1; APRONUC, 7) |
| BIT | 7 (APRONUC) |
| AIEA | 5 (MONUAS, 1; FORPRONU, 1; APRONUC, 1; UNAVEM II, 2) |
| FAO | 3 (APRONUC) |
| PAM | 3 (APRONUC) |
| OMS | 3 (ONUMOZ, 3) |

La BIRD, l'UIT, l'UNU et l'OMPI ont détaché une personne chacune à l'APRONUC.

65. Les fonctionnaires peuvent être affectés à une mission sur la base d'un prêt remboursable ou dans le cadre d'un "détachement". Cela suppose qu'à l'issue de la mission, les intéressés ont le droit de réintégrer leurs organisations respectives.

66. De l'avis des Inspecteurs, la tiédeur de la réaction des fonctionnaires des institutions spécialisées aux appels du Secrétaire général est peut-être imputable aux difficultés liées au remplacement, à la réintégration et à l'avancement des fonctionnaires en mission. Les risques que comportent les missions de maintien de la paix par rapport aux villes européennes où de nombreuses institutions ont leur siège est un autre facteur dissuasif. Les Inspecteurs estiment que le rôle des institutions spécialisées dans la

constitution de l'élément civil des missions de maintien de la paix devrait faire l'objet d'un examen spécial dans le cadre du CAC.

c) Anciens fonctionnaires de l'ONU (retraités)

67. Une trentaine de retraités participent actuellement aux opérations de maintien de la paix et autres missions. Leur comportement professionnel, aussi bien sur le terrain – surtout dans le cas de ceux qui avaient une expérience du travail hors Siège – qu'au Siège, où ils remplacent provisoirement des fonctionnaires en mission, s'est révélé très satisfaisant. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait recourir davantage à cette forme de recrutement, surtout dans le cas de retraités versés dans les questions administratives et financières. Il faudra toutefois être vigilant quant à l'état de santé des retraités avant de les affecter à des missions.

d) Volontaires des Nations Unies

68. Le programme des Volontaires des Nations Unies contribue de plus en plus aux opérations de maintien de la paix et autres missions. A titre d'exemple, près de 630 Volontaires ont été employés au Cambodge (400 à l'APRONUC) comme chefs de camp, mécaniciens, spécialistes de la climatisation et de la réfrigération, spécialistes du matériel de bureau, logisticiens et magasiniers. Ils étaient originaires de 46 pays différents, tant du Nord que du Sud. On a rendu hommage aux Volontaires des Nations Unies pour leur rôle lors des élections, surtout dans les zones reculées et difficiles.

69. Les Volontaires coûtent moins cher à l'Organisation que ses propres fonctionnaires, à cause de leur rémunération considérablement moins élevée et aussi parce qu'il est facile de mettre fin à leur contrat. Il reçoivent une indemnité mensuelle et le logement leur est fourni. Ils constituent une importante source de recrutement pour des missions spéciales.

70. Toutefois, le recours aux Volontaires des Nations Unies présente deux inconvénients : a) ils peuvent démissionner avec un préavis de sept jours et b) ils relèvent de deux supérieurs différents, à savoir le chef de la mission et le Coordonnateur des Volontaires des Nations Unies. De l'avis des Inspecteurs, les Volontaires des Nations Unies ne devraient relever que du chef de la mission ou de la personne désignée par lui.

e) Recrutement extérieur

71. Comme suite aux demandes de l'Assemblée générale et du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, le Secrétariat de l'ONU a déjà pris certaines initiatives pour solliciter des candidatures auprès des Etats Membres. Il a, notamment, demandé dans une note verbale des candidats susceptibles d'être affectés aux missions de maintien de la paix, surtout dans la composante affaires civiles en qualité de spécialistes des questions électorales, questions politiques, juridiques ou d'information.

72. Deux modalités de recrutement sont possibles : la première consiste en un prêt aux termes duquel le gouvernement continue de verser le traitement de l'intéressé, tandis que l'ONU paye les frais de voyage et une indemnité de subsistance (missions). Actuellement, l'ONU négocie avec certains Etats Membres

(par exemple, les Pays-Bas) des accords pour la fourniture de cadres administratifs civils pouvant être affectés pour de longues durées sur la base d'un prêt non remboursable, comme l'envisage la résolution 45/258 de l'Assemblée générale, en date du 17 mai 1991. La seconde modalité est le recrutement direct, les intéressés étant assimilés à des fonctionnaires régis par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU et par celles du contrat signé avec cette dernière.

73. Le recrutement extérieur ne se limite pas aux Etats Membres : il peut aussi y avoir recrutement direct des intéressés, notamment de ceux qui travaillent pour des ONG.

74. Il y a un certain nombre de défauts dans le recrutement actuel du personnel civil pour les opérations de maintien de la paix et les missions connexes, notamment : a) absence d'une politique uniforme de recrutement, notamment quant au grade hiérarchique des intéressés; b) longs délais de recrutement; c) choix de personnel non qualifié.

75. A la FORPRONU et à l'APRONUC, des retards considérables dans le recrutement et le manque de personnel qualifié, surtout pendant les premières phases des missions, ont contrarié l'exécution des mandats.

76. Quant au choix du personnel, pour l'APRONUC notamment, il est à noter que nombre des intéressés ont été affectés sans que l'on ait bien examiné leurs qualifications, sans qu'ils aient été convoqués à des entrevues préalables et bien que le personnel sur le terrain ait exprimé un avis négatif. Le problème le plus fréquemment cité est celui des candidats non qualifiés imposés par les Etats Membres, notamment dans la composante affaires civiles, qui inclut de hauts responsables des questions politiques et électorales. Les Inspecteurs ont, en outre, été informés par le Service médical de l'ONU que les Etats Membres imposent des candidats physiquement inaptes, dont certains reçoivent déjà des pensions d'invalidité dans leur propre pays.

77. De l'avis des Inspecteurs, ces problèmes ont les causes suivantes : i) on ne trouve pas, dans les organismes des Nations Unies, nombre des compétences requises pour l'administration civile; ii) on ne trouve pas assez de ces spécialistes dans le fichier de l'ONU. Il n'en est que plus nécessaire d'améliorer la planification et la gestion, y compris la formation.

C. Information et formation

78. L'information et la formation sont des éléments essentiels pour le personnel des opérations de maintien de la paix. Jusqu'ici, elles sont souvent groupées, bien qu'elles soient entièrement différentes et qu'il faille les considérer séparément. L'information est généralement dispensée avant la mission, à l'arrivée et durant la mission.

79. Par information préalable au départ, on entend la genèse de la question : renseignements de caractère général portant, par exemple, sur l'évolution des opérations de maintien de la paix, le rôle de l'ONU et la situation sanitaire dans les régions concernées. Quant aux renseignements plus précis touchant chaque mission, il peut s'agir d'un aperçu politique, économique, social et culturel du pays, avec cartes géographiques; du mandat de l'opération elle-même

(par exemple, résolution du Conseil de sécurité); des conditions d'emploi. L'information spécialisée porterait sur les questions électorales et juridiques et sur les droits de l'homme, y compris le droit international humanitaire. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait disposer de ces renseignements, établis par les départements et services concernés.

80. Il semble que cette information préalable au départ ait varié entre missions, de même qu'entre lieux d'affectation de l'ONU. Par exemple, le personnel de Genève se rendant à l'APRONUC a été informé par enregistrement vidéo mais il n'a pas eu l'occasion de poser des questions à un membre de la mission, contrairement à ce qui était le cas à New York. Il n'a pu, non plus, obtenir de New York une définition précise de ses fonctions avant son départ. Il a été dit aux Inspecteurs qu'à Vienne, aucune information n'avait été dispensée avant son départ au personnel affecté à la FORPRONU; là encore, la situation semble avoir été meilleure à New York.

81. L'information à l'arrivée concerne les régions où les intéressés sont envoyés, les caractéristiques de leurs postes et les faits les plus récents survenus sur le terrain. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point ce travail a été bien fait; sur la base d'un très petit échantillon, tel semble avoir été entièrement le cas.

82. L'information fournie au personnel civil pendant la mission est extrêmement diverse. Celle qui a trait à la sécurité et à l'évolution de la situation politique est capitale. Il convient aussi de mettre à jour l'information spécialisée préalablement communiquée.

83. Par opposition avec l'information, la formation consiste à donner des instructions sur un sujet précis, habituellement technique, et requiert un programme bien structuré, généralement étalé sur une période considérable. Elle exige donc un apport substantiel de temps et de ressources de la part de ceux qui dispensent la formation comme de ceux qui la reçoivent, mais on ne saurait sous-estimer l'importance qu'elle présente pour un fonctionnement plus efficace et plus satisfaisant.

84. Comme les opérations de maintien de la paix font intervenir toute une gamme de compétences et de qualifications précises, que, souvent, on ne trouve pas dans les organisations, les Etats Membres ont souligné à maintes reprises qu'il importe d'améliorer encore la formation de tout le personnel concerné. Ils ont souligné aussi que le Secrétariat pourrait jouer un rôle plus actif dans la coordination de toutes les activités de formation au maintien de la paix et en essayant de normaliser les programmes de formation.

85. Idéalement, la formation devrait consister en quatre phases :

- i) Détermination du nombre et de la sorte de personnel formé dont on a besoin;
- ii) Détermination des moyens existant pour faire face aux besoins susmentionnés;
- iii) Identification des lacunes et des écarts entre ce qui est requis et ce qui est fourni;

- iv) Détermination des meilleurs moyens d'éliminer ces lacunes et ces écarts, le cas échéant, grâce à la formation.

86. Il s'ensuit qu'il faut, en premier lieu, identifier les compétences, les qualifications et les effectifs nécessaires, en prévoyant les demandes probables et l'ensemble de compétences et de qualifications souhaité par les opérations de maintien de la paix. Il faut ensuite considérer le pool actuel de spécialistes en fonction des besoins identifiés. Si l'on ne peut faire face à ces derniers grâce à du personnel de l'ONU ou à des retraités qualifiés et expérimentés, le mieux est de former des fonctionnaires en activité, ce qui peut fort bien amener à rehausser les compétences et les qualifications de certains fonctionnaires.

87. Il existe une différence essentielle entre les personnes recrutées à l'ONU ou parmi des retraités récents pour s'acquitter de leurs fonctions habituelles (achats ou vérification des comptes, par exemple) et celles que l'on recrute pour s'acquitter d'une fonction propre aux opérations de maintien de la paix. Le premier groupe n'a besoin que d'un minimum de formation et d'information, un point capital étant de savoir si l'on trouve dans les organismes des Nations Unies et parmi les retraités récents assez de personnes qualifiées pour participer à ces opérations. Dans la négative, deux options s'offrent : soit augmenter le nombre des intéressés, soit recourir à d'autres moyens.

88. Pour le second groupe, celui des personnes qui doivent accomplir des fonctions propres aux opérations de maintien de la paix et donc étrangères à la gamme normale des attributions à l'ONU, une certaine formation est requise. Ce groupe peut être divisé en trois : a) civils; b) policiers de contrôle; c) combinaison civils-militaires.

89. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait alors demander au département ou au service compétent d'organiser des cours de formation conformément à ses besoins prévus, en décidant de la combinaison optimale de formation théorique et de formation en cours d'emploi, le Bureau de la gestion des ressources humaines fournissant le concours nécessaire en matière de formation théorique.

90. Si l'on veut que les programmes de formation pour la composante civile soient efficaces, il faut distinguer entre les différentes sortes d'emplois et de fonctions. A ce jour, les demandes d'affectation à une mission distinguent entre les catégories suivantes d'expérience :

- Comptabilité/finances/budget;
- Economie;
- Traitement électronique de l'information;
- Questions juridiques;
- Personnel;
- Affaires politiques/droits de l'homme;

- Valise diplomatique/enregistrement;
- Achats;
- Stocks/approvisionnements;
- Information;
- Affaires sociales/humanitaires;
- Voyages/expéditions.

91. Si l'on compare cette liste avec celle des compétences requises pour la composante civile, on constate qu'il y aurait matière à plus de précisions.

92. Une catégorie distincte et nouvelle, mais de plus en plus importante à l'intérieur de la composante civile, est celle des policiers de contrôle, qui, actuellement, ne reçoivent aucune formation de l'ONU. Or il est indispensable qu'ils aient une idée de cette dernière, du mandat de l'opération concernée et, surtout, de la façon dont l'ONU perçoit les droits de l'homme. Les Inspecteurs ont été informés que l'on envisage, au Siège de l'ONU, d'élaborer un projet de code concernant les procédures de fonctionnement standard, un code commun de conduite pour tous les membres de la police, un code des droits de l'homme et un code éthique.

93. Quant aux modalités d'organisation de la formation, deux grandes approches sont possibles. L'une consiste à envoyer des formateurs qualifiés organiser des cours dans les pays participants. Cela étant, les Etats Membres et les organisations régionales pourraient être priés de mettre à la disposition de l'ONU et d'autres Etats Membres leurs moyens et leurs ressources humaines, de même que les pays nordiques mettent leurs moyens, leurs installations et leurs formateurs à la disposition du HCR.

94. Seconde approche : la formation à l'intérieur de l'ONU, le Département des opérations de maintien de la paix demandant au département ou service compétent d'organiser des cours de formation conformément à ses besoins prévus.

95. Vu les graves perturbations que des cadres insuffisamment formés risquent de provoquer – et ont parfois effectivement provoquées – il importe de mettre au point des programmes spéciaux de formation pour ces cadres.

96. En conclusion, les Inspecteurs tiennent à faire observer que tous les aspects de la formation au maintien de la paix devraient relever du Département des opérations de maintien de la paix, agissant en étroite coopération avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Service de la formation, qui l'aideraient à planifier et à gérer les effectifs dans le domaine du maintien de la paix.

D. Conditions d'emploi

97. Les membres de la plupart des opérations de maintien de la paix de l'ONU ne peuvent être accompagnés de leur famille, dont ils sont parfois longuement séparés et avec qui ils risquent de communiquer malaisément ou trop rarement.

98. Vu la nature de la tâche, il n'est généralement pas possible de respecter des horaires de travail fixes et réguliers dans les missions. On attend des intéressés que l'on puisse faire appel à eux 24 heures sur 24, surtout au stade initial d'une mission ou pendant les périodes de pointe.

99. Les risques pour la santé, la désorganisation de l'infrastructure et, souvent, l'absence de services médicaux caractérisent la plupart des régions qui sont le théâtre d'opérations de maintien de la paix. Par conséquent, il faut procéder avant l'affectation à un examen médical et à un certain nombre de vaccinations (tétanos, fièvre jaune, hépatite, encéphalite, etc.) selon le lieu de la mission. Le paludisme est souvent endémique. C'est ainsi qu'à l'APRONUC, environ 1 600 cas ont été traités jusqu'ici et il y a eu trois décès. Selon le Service médical de l'ONU, les maladies transmises par rapports sexuels, y compris le sida, posent maintenant un grave problème dans les opérations de maintien de la paix.

100. Le personnel civil de l'ONU subit certains tests de dépistage de ces dernières maladies, mais ce n'est pas le cas pour le sida, contrairement à ce que beaucoup jugent indispensable. La raison avancée est que l'immunisation requise ainsi que les maladies endémiques dans les régions de missions risquent de porter atteinte à la santé du personnel séropositif. Le Groupe interorganisations sur le sida, dirigé par l'OMS, de même que d'autres instances, examinent la politique interorganisations actuelle en matière de tests séropositifs avant le recrutement.

101. Les Inspecteurs reconnaissent qu'il s'agit là d'un problème délicat et qui touche aux droits de l'homme, mais ils pensent que le Secrétariat, de concert avec tous les intéressés, devrait mettre au point une nouvelle politique de tests du personnel civil dans l'intérêt même de ce dernier avant l'affectation à des missions de maintien de la paix ou à des missions connexes.

a) Sécurité et difficultés d'existence

102. Des décès lors d'opérations de maintien de la paix sont généralement survenus du fait d'une agitation générale ou parce que le personnel de l'ONU s'est trouvé pris entre deux feux ou a été victime d'incidents isolés. Actuellement, ce personnel fait parfois l'objet d'agressions délibérées. Il a subi plus de pertes en janvier 1993 que pendant toute l'année 1992 (21 décès). En avril et jusqu'à la mi-mai, il a essuyé plus de 100 attaques, qui ont fait 40 tués ou blessés. En juin, 23 soldats pakistanais ont été tués durant une seule attaque en Somalie.

103. Ces agressions contre les forces et le personnel de l'ONU peuvent s'expliquer par maintes raisons, notamment : a) effondrement de l'ordre public; b) hostilité qu'une ou plusieurs parties au conflit éprouvent pour la présence d'étrangers, en général, ou de personnel de l'ONU en particulier; c) nature du travail requis, par exemple rétablissement de l'ordre public. Selon l'expérience d'UNAVEM II et de l'APRONUC, le risque de violence à l'encontre du personnel des Nations Unies augmente en général lorsque la date d'élections approche ou aussitôt après ces élections.

104. Le Secrétaire général comme le Conseil de sécurité se sont préoccupés de la sécurité du personnel de l'ONU en mission et des dangers qu'il court. En particulier, ils ont engagé les Etats et les parties à un conflit à assurer la sûreté et la sécurité de ce personnel. Les Etats devraient signer sans tarder l'accord sur le statut des forces.

105. Les Inspecteurs estiment que, dans le cas de chaque mission, la sécurité doit être un élément de la planification, de l'information et de la formation. Pour que la sécurité prévale, il faut des plans bien conçus, des spécialistes de la question au Siège et sur le terrain et des directives judicieuses en matière de déplacements et d'habillement protecteur.

106. Les Inspecteurs pensent aussi que la sécurité du personnel d'une mission serait mieux assurée : a) s'il était régulièrement informé de la situation en matière de sécurité; b) si on lui donnait au moins une formation élémentaire pour qu'il sache comment se comporter lorsqu'il est agressé, menacé, détenu ou amené à commettre des actes risquant d'entraîner des pertes de vies humaines, et pour qu'il sache aussi comment dispenser les premiers soins à des collègues.

107. Dans d'autres régions où la vie n'est pas en danger, l'isolement constitue une épreuve. Bien des lieux de mission ne sont accessibles que par hélicoptère.

A l'APRONUC, un effort louable a été fait pour fournir, même dans les endroits les plus éloignés, des moyens de communication et des téléphones payants permettant aux intéressés de se tenir en rapport avec leur famille et leurs amis qui se trouvent au loin.

b) Comportement en mission

108. Le comportement en mission est essentiel pour l'image de l'ONU. S'il est vrai que l'écrasante majorité du personnel se conduit bien, il y a des cas de comportement inapproprié, surtout à l'égard des femmes, y compris des cas de harcèlement sexuel. Cela résulte surtout de l'ignorance des habitudes, des coutumes, des traditions et des moeurs locales. Il y a aussi des cas d'abus des privilèges et immunités, du personnel de l'ONU étant mêlé à des affaires, par exemple, de marché noir. Les Inspecteurs ont été informés que le fait se produit plus fréquemment chez les militaires que chez les civils.

109. L'une des graves difficultés administratives et des causes de blocage est l'absence, dans le Règlement du personnel et les instructions administratives, de tout mécanisme disciplinaire auquel pourraient recourir aisément les chefs de mission. Ces derniers ne sont habilités ni à instituer un mécanisme disciplinaire sur le terrain ni même à suspendre le personnel dont le comportement ou les actes sont répréhensibles. Actuellement, il faut renvoyer aux sièges les affaires disciplinaires, d'où des retards qui font que les contrats du personnel recruté sur le plan local viennent souvent à expiration avant qu'aucune décision ne puisse être prise.

110. En outre, dans les régions de mission, la procédure des commissions d'enquête est souvent extrêmement lente et parfois inutilement lourde et, fréquemment, il n'y a pas assez de personnel ayant une formation juridique pour assurer l'acheminement rapide des rapports des commissions d'enquête.

111. Les Inspecteurs pensent donc qu'il faudrait établir et distribuer à toutes les missions un code de conduite précis; le personnel devrait être bien informé du comportement attendu de lui et, en cas de faute ou d'abus, des mesures disciplinaires devraient être prises rapidement. Cela obligerait peut-être à modifier le Règlement du personnel pour prendre en considération le cas particulier des opérations de maintien de la paix.

c) Rémunération

i) Personnel permanent

112. Le fonctionnaire perçoit les émoluments et indemnités prévus pour le lieu d'affectation ainsi qu'une indemnité de subsistance (missions). La disposition 103.21 du Règlement du personnel (ST/SGB/Staff Rules/1/Rev. 2) prévoit que "Le Secrétaire général fixe le montant et les conditions de versement de l'indemnité de subsistance (missions) à accorder pour chaque affectation de cette nature".

113. Comme indiqué dans la section précédente du présent chapitre, la plupart des missions spéciales se déroulent dans des endroits où les conditions sont loin d'être normales : la sécurité est souvent précaire, les installations médicales insuffisantes et il n'est pas rare qu'il y ait pénurie d'articles de première nécessité, ou d'autres difficultés. Dans certaines zones de mission, même l'approvisionnement en eau potable est problématique.

114. A titre indicatif, les montants actuels de l'indemnité de subsistance (missions) pendant a) les 30 premiers jours de la mission et b) au-delà s'établissent comme suit :

APRONUC

Phnom Penh 145 a) 130 b) dollars des Etats-Unis par jour, ou 67 dollars des Etats-Unis si le logement est assuré.

Ailleurs 130 dollars des Etats-Unis, ou 100 dollars des Etats-Unis si le logement est assuré.

ONUMOZ

169 a) 145 b) dollars des Etats-Unis par jour dans toute la zone de la mission. Le logement n'est pas assuré.

ONUSOM

85 dollars des Etats-Unis par jour dans toute la zone de la mission. Le logement est assuré.

FORPRONU

Belgrade 150 a) 110 b) dollars des Etats-Unis par jour. Le logement n'est pas assuré.
Zagreb

Dubrovnik et
stations thermales
en Croatie

Bosnie-Herzégovine 150 a) 120 b) dollars des Etats-Unis par jour. Le logement n'est pas assuré.

UNAVEM II

84 dollars des Etats-Unis par jour dans toute la zone de la mission. Le logement est assuré.

115. Les Inspecteurs notent que la CFPI a institué une prime de risque, dont ne bénéficient que les fonctionnaires auxquels s'appliquent les conditions d'emploi des Nations Unies. La CFPI soutient que cette prime n'est pas applicable aux consultants, aux experts en mission, aux observateurs militaires, etc. Cette position de la CFPI s'étendrait donc à tous les membres des missions de maintien de la paix qui ne sont pas fonctionnaires des Nations Unies. Les Inspecteurs notent en outre que les procédures régissant l'applicabilité de la prime de risque ne relève pas de la compétence du Secrétaire général. Etant donné les conditions décrites plus haut, les Inspecteurs estiment que la CFPI devra peut-être examiner la possibilité d'étendre la prime de risque, dans le cadre des missions de maintien de la paix, aux personnels auxquels ne s'appliquent pas les conditions de service des Nations Unies.

ii) Personnel recruté à l'extérieur et anciens fonctionnaires

116. Les candidats de l'extérieur à des postes de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur qui sont recrutés pour une mission en dehors de la région de la mission se voient offrir une nomination de durée déterminée avec le traitement approprié et une indemnité de subsistance (missions). En règle générale, les candidats de l'extérieur à des postes du Service mobile ou à des postes d'agent des services généraux ne sont pas recrutés en dehors de la région de la mission, sauf s'ils possèdent des compétences spécifiques qui ne sont pas disponibles sur place. Il leur est alors offert une nomination de durée déterminée dans le Service mobile, ou dans la catégorie des agents des services généraux dans le pays où ils sont recrutés.

Ceux qui sont recrutés comme agents des services généraux reçoivent en outre une indemnité de subsistance (missions). Les anciens agents des services généraux peuvent être nommés soit à leur ancienne classe, soit à la classe équivalente du Service mobile, la classe la plus élevée étant retenue. S'ils étaient précédemment à une classe de supervision et s'ils ne sont pas recrutés pour un poste de supervision, ils devraient être nommés à la classe immédiatement inférieure, pourvu qu'ils soient censés exercer des fonctions correspondant à celle-ci. Les autres candidats devraient être recrutés dans la classe de la catégorie des services généraux qui correspond le mieux aux qualifications pour lesquelles ils ont été retenus.

d) Politiques et pratiques en matière de personnel

117. Dans l'allocution qu'il a prononcée devant la Cinquième Commission le 12 novembre 1992, le Secrétaire général a demandé qu'il soit procédé à des réformes fondamentales du système de gestion du personnel, aujourd'hui dépassé.

En particulier, le Secrétaire général a déclaré qu'il était essentiel d'appliquer rapidement "un plan global d'organisation des carrières qui prenne en considération l'aptitude du personnel à s'adapter à des tâches nouvelles; il faut aussi un système d'avancement transparent qui permette de récompenser la compétence, la créativité, l'adaptabilité et, de plus en plus, la mobilité" (c'est nous qui soulignons). Ce dernier élément recouvre assurément l'affectation à des missions. Les Inspecteurs estiment qu'il y a un certain nombre de problèmes à résoudre à cet égard.

118. L'un des plus graves concerne la réintégration des fonctionnaires après une mission et l'organisation des carrières, et il devra être examiné plus avant. Les Inspecteurs n'ont pas étudié la question à fond, mais il semble que ce problème empêche certains fonctionnaires d'offrir leurs services, ce qui affecte le recrutement, et qu'il crée des difficultés pour ce qui est de remplacer les fonctionnaires, lesquels n'ont pas de garanties réelles de retrouver leur poste ou un poste similaire.

119. De surcroît, le département ou le service d'origine du fonctionnaire en pâtit, surtout lorsqu'il s'agit de personnel d'encadrement.

120. Les Inspecteurs estiment qu'il faudrait encourager les fonctionnaires nommés pour une durée déterminée et ceux affectés à titre temporaire, si leurs services donnent satisfaction au cours d'une mission, en prorogeant leur contrat ou en les affectant à d'autres missions.

121. De façon générale, les fonctionnaires affectés à des missions, notamment ceux dont les services sont exceptionnels, devraient être récompensés par une promotion et des possibilités de carrière. Les Inspecteurs ont cependant noté qu'il arrive fréquemment que des départements autorisent le détachement de fonctionnaires dont les services ne sont pas satisfaisants. Non seulement cela a un effet négatif sur les missions et sur leur efficacité, mais ces fonctionnaires peuvent se retrouver en concurrence pour une promotion avec ceux qui sont restés au Siège mais dont les services sont bien supérieurs aux leurs.

De l'avis des Inspecteurs, cette question devra être examinée de très près, probablement dans le cadre du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Planification et gestion des opérations de maintien de la paix au Siège et sur le terrain : organes structurels et fonctionnels

Le Secrétariat de l'ONU a adopté récemment un certain nombre de mesures concernant l'organisation structurelle et la coordination interdépartements afin d'accroître sa capacité et son efficacité en matière d'opérations de maintien de la paix, mais les Inspecteurs estiment que de nouvelles mesures de renforcement et de réforme s'imposent tant au Siège que sur le terrain.

Au Siège

RECOMMANDATION I :

a) Il faudrait délimiter plus nettement les responsabilités des différents départements du Secrétariat qui s'occupent des opérations de maintien de la paix. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait être l'organe central chargé des opérations de maintien de la paix et jouer un plus grand rôle dans les différentes phases des opérations.

b) Il faudrait donc renforcer le Département des opérations de maintien de la paix en y adjoignant du personnel, tant civil que militaire (y compris des anciens militaires) spécialisé et ayant l'expérience de tous les aspects des

opérations de maintien de la paix et autres missions. Des équipes spéciales de secrétaires généraux adjoints, constituées par le Secrétaire général, pourraient faire fonction de "Conseil d'administration" du Département. Les départements intéressés, comme le Département des affaires politiques et le Département des affaires humanitaires, apporteraient un appui fonctionnel au Département des opérations de maintien de la paix.

c) Pour améliorer la planification, la coordination et la circulation de l'information et pour éviter les doubles emplois, la Division des opérations hors Siège devrait être rattachée au Département des opérations de maintien de la paix, d'autant qu'elle fournit près de 85 % des services à celui-ci. Le partage actuel des responsabilités entre le Département et la Division, malgré les arrangements conclus entre eux le 15 octobre 1992, ne justifie pas qu'ils demeurent distincts. (Les Inspecteurs ont été informés récemment que le Secrétaire général avait donné des instructions pour que la Division des opérations hors Siège soit incorporée au Département des opérations de maintien de la paix).

d) Il faudrait créer, au Département des opérations de maintien de la paix, une cellule responsable des opérations du maintien de la paix. Cette cellule, où seraient représentées diverses spécialités, serait composée de personnel très expérimenté et très qualifié, surtout au niveau de l'encadrement. Elle pourrait être renforcée ponctuellement, notamment à des fins de planification, par du personnel détaché des Etats Membres. Dans les catégories subalternes, le personnel pourrait être choisi dans le fichier et formé aux différents aspects du maintien de la paix. Le caractère multifonctionnel du personnel d'encadrement serait mis à profit à l'occasion des missions de reconnaissance, qui doivent permettre d'évaluer les besoins d'une opération et dont les recommandations sont déterminantes pour la phase de démarrage et le suivi, et partant pour le succès ou l'échec d'une opération. Cette cellule pourrait également faire fonction de "corps de pompiers" susceptible d'être déployé à bref délai pour le règlement des crises.

e) Il faudrait envisager de créer un poste de "commissaire de police" au Département des opérations de maintien de la paix au Siège. Ce poste serait occupé par rotation.

f) La salle d'opérations qui vient d'être mise en place devrait devenir, pour le Secrétaire général et le Département, un instrument de gestion courante. Elle devrait disposer de spécialistes de tous les domaines pertinents et faire appel aux ressources de l'équipe de base et des groupes de travail.

g) Il faudrait désigner un ou plusieurs interlocuteurs chargés de répondre aux questions des Etats Membres.

Sur le terrain

RECOMMANDATION II :

a) Il faudrait définir clairement la hiérarchie et les interactions entre le Chef de la mission (le Commandant de la Force ou le Représentant spécial), le Commandant adjoint de la Force, le Chef de l'administration et le Directeur des affaires civiles. Les filières de communication et la circulation de

l'information entre le terrain et ses différentes composantes, d'une part, et le Siège, d'autre part, devraient être mieux délimitées.

b) En ce qui concerne les grandes opérations plurifonctionnelles, il faudrait créer un centre d'opérations commun fonctionnant 24 heures sur 24 ou, s'il en existe déjà un, le renforcer. Ce centre assurerait la cohérence, une bonne circulation de l'information et une meilleure coordination entre les différentes composantes, notamment militaire et civile, et permettrait aussi de communiquer plus efficacement avec le Siège.

c) Il faudrait déléguer plus de pouvoir administratif et financier sur le terrain. L'un des moyens d'accroître la responsabilité du personnel de terrain serait d'introduire un système de logiciels qui permettrait de procéder systématiquement à des contrôles, à des inspections au hasard et de prendre les mesures correctives qui s'imposent, comme dans le cas de la FORPRONU.

Dotation en effectif de la composante civile

Les Inspecteurs ont constaté un certain nombre de carences, faiblesses en ce qui concerne la dotation en effectifs de la composante civile des opérations de maintien de la paix.

A. Recrutement

Pour permettre de recruter plus efficacement et plus rapidement du personnel pour les opérations de maintien de la paix et autres missions, les Inspecteurs suggèrent la série de mesures exposées ci-après :

RECOMMANDATION III :

Au sein du système des Nations Unies :

a) Il faudrait, à partir d'un fichier général, établir un fichier "présélection". On pourrait encore perfectionner ce système en dispensant à différents groupes une formation spécialisée à différentes fonctions (administratives, financières, logistiques, électorales, etc.) et à différents niveaux, eu égard en particulier au personnel d'encadrement.

b) Le Département des opérations de maintien de la paix devrait avoir à sa disposition un fichier de retraités, choisis en particulier pour leur expérience du terrain.

c) Il faudrait recruter plus largement des Volontaires des Nations Unies, et pas seulement pour des fonctions électorales. Ceux-ci ne devraient relever que d'un seul supérieur, à savoir le Chef de la Mission ou la personne désigné par lui.

d) Les institutions spécialisées devraient faire plus d'efforts pour faciliter et encourager le détachement de leurs fonctionnaires.

Quant au recrutement extérieur, les Inspecteurs ont conclu qu'il faudrait y recourir plus activement pour les opérations de maintien de la paix et autres missions étant donné a) qu'un certain nombre de compétences ne sont pas

disponibles dans les organismes des Nations Unies et b) qu'il peut être plus économique de recruter à l'extérieur qu'au sein du système des Nations Unies.

RECOMMANDATION IV :

a) Il faudrait encourager le recrutement de personnel local.

b) Il faudrait examiner plus avant le recours à des arrangements contractuels, y compris les instruments contractuels appropriés. En cas d'arrangement contractuel, l'ONU devrait veiller à continuer d'exercer la direction d'ensemble.

c) Les Etats Membres pourraient envisager, ainsi qu'il est demandé dans les résolutions de l'Assemblée générale et dans le document A/47/253 tenir en réserve du personnel qui, en plus de personnel militaire comprendrait des civils, des éléments de police civile et des cadres. Les Etats Membres pourraient aussi détacher davantage de personnel à l'ONU, mais sous l'autorité de celle-ci.

d) Il faudrait encourager les organisations régionales à détacher du personnel, notamment pour exercer des fonctions politiques, électorales, juridiques, humanitaires et d'information. Elles pourraient participer plus utilement à la planification et au démarrage des opérations.

RECOMMANDATION V :

Des procédures qui se sont avérées très utiles à l'ONU dans des circonstances normales ne sont pas toujours les plus efficaces pour les opérations de maintien de la paix. Les Inspecteurs recommandent qu'un examen approfondi soit entrepris en vue de formuler de nouvelles politiques et procédures plus axées sur l'action sur le terrain.

B. Information et formation

Les Inspecteurs estiment que les missions spéciales des Nations Unies pourraient être plus productives et plus efficaces si le personnel était mieux informé au préalable, mieux orienté et mieux formé.

RECOMMANDATION VI :

a) Il faudrait institutionnaliser davantage l'information préalable et l'orientation, les systématiser et les dispenser en temps utile : renseignements de caractère général (d'ordre politique, social et culturel) sur la zone du conflit, avec cartes géographiques; conditions d'emploi, y compris un code de conduite; et information spécialisée portant sur les questions électorales et juridiques et sur le droit international humanitaire. Ces informations devraient être encore affinées grâce à l'information obtenue des missions.

b) L'objectif principal de la formation devrait être de dispenser une formation normalisée aux fonctionnaires des Nations Unies, en particulier à ceux qui sont choisis dans les fichiers, en vue de créer une réserve de personnel formé à différents niveaux de la gestion, qui connaisse bien le système des Nations Unies et ses méthodes de travail.

c) Les programmes de formation devraient être conçus en fonction des différents types de personnel auxquels ils s'adressent (administration, finances ou affaires civiles) et pour différents niveaux de la gestion.

d) Il faudrait mettre au point des programmes de formation spéciaux pour personnel d'encadrement.

e) La formation en cours d'emploi devrait faire partie du plan de gestion sur le terrain.

f) Tout le personnel en mission devrait être initié au secourisme et avoir accès à des trousseaux de premiers soins ou à des fournitures spéciales.

g) Il faudrait utiliser les installations de formation existantes de l'ONU, comme le Centre de Turin, pour les opérations de maintien de la paix.

h) Les Etats Membres et les organisations régionales devraient mettre à la disposition de l'ONU et des autres Etats Membres leurs installations et leurs ressources humaines pour la formation normalisée. Ils devraient encourager des réunions de travail et des séminaires traitant des différents aspects des opérations de maintien de la paix et autres missions. Le personnel spécialisé de l'ONU devrait être invité à donner des conférences.

i) Le Bureau de la gestion des ressources humaines et le Service de la formation devraient continuer à jouer un rôle majeur pour ce qui est d'assurer ces programmes de formation, mais la conception et les objectifs des programmes de formation spécifiques devraient être préparés par le Département des opérations de maintien de la paix en consultation directe avec les autres départements intéressés.

C. Conditions d'emploi

Ayant examiné un certain nombre de questions ayant trait aux conditions d'emploi du personnel des opérations de maintien de la paix et des missions spéciales, les Inspecteurs estiment qu'elles devraient retenir en permanence l'attention du Secrétariat et des Etats Membres.

RECOMMANDATION VII :

a) L'affectation à des missions devrait continuer à se faire sur la base du volontariat.

b) Il faudrait adopter le principe de la rotation entre les départements compétents au Siège et le terrain.

c) Il faudrait que la sécurité du personnel fasse partie de l'appui aux missions; elle doit être, pour chaque mission, un élément de la planification, de l'information et de la formation. Pour que la sécurité prévaille, il faut des plans bien conçus, des spécialistes de la question au Siège et sur le terrain et des directives judicieuses en matière de déplacements et d'habillement protecteur.

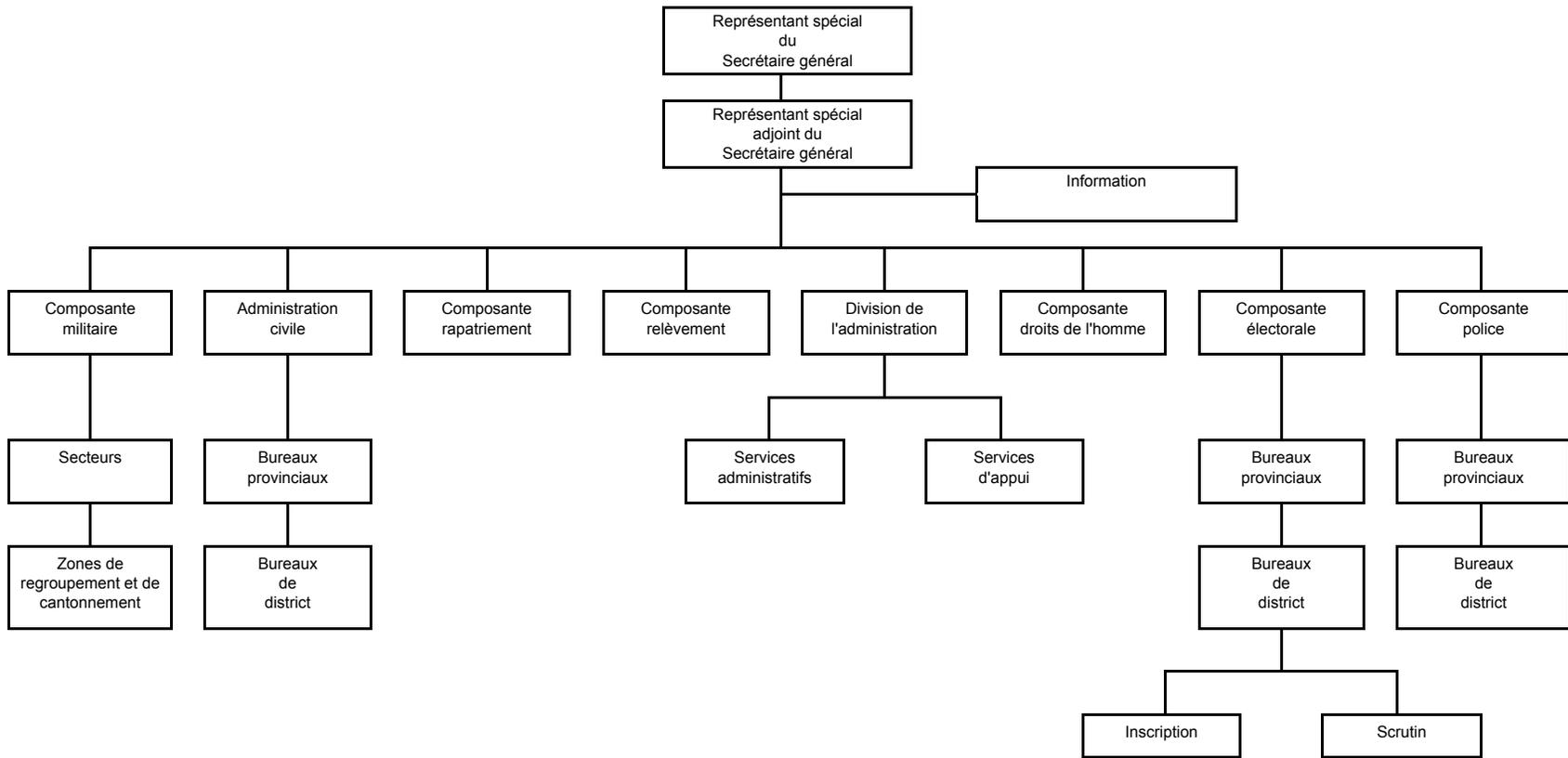
d) Les cadres supérieurs devraient donner un rang de priorité élevé au comportement du personnel. Il faut établir et distribuer à tous les participants à des missions un code de conduite précis, indiquant les normes de travail, de probité et de comportement à respecter. Le personnel devrait être informé, pour la région où il est affecté, des règles de bienséance (différences culturelles), de la place des femmes dans la société, des problèmes de harcèlement sexuel, d'abus des drogues ainsi que de malversations et de corruption. Des moyens disciplinaires devraient être établis, promulgués et appliqués. Il faudra peut-être à cette fin adapter le Règlement du personnel.

e) La CFPI pourrait envisager d'étendre la prime de risque à d'autres fonctionnaires que ceux auxquels s'appliquent les conditions d'emploi des Nations Unies.

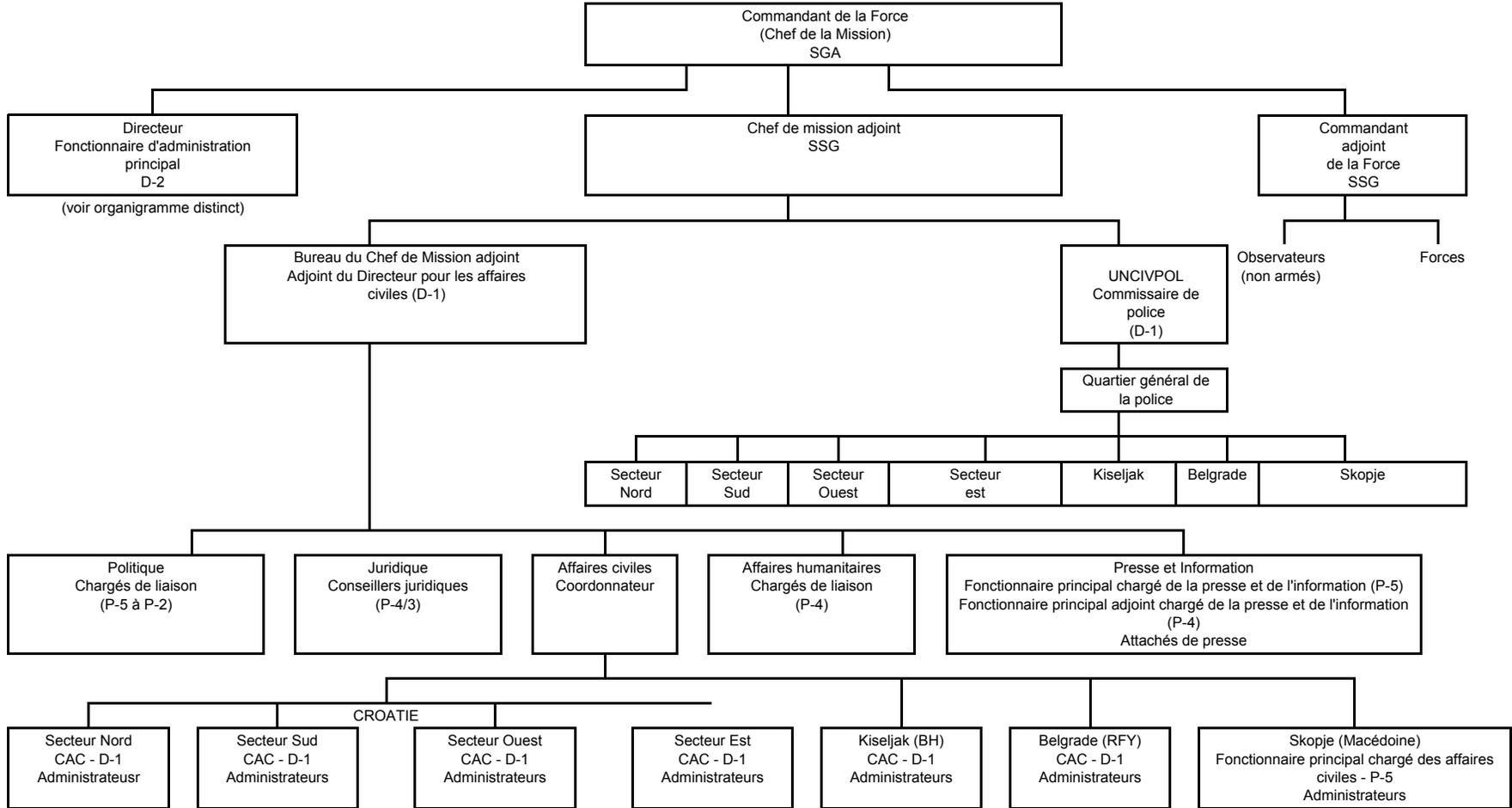
f) Le Statut et le Règlement du personnel, les politiques et pratiques ainsi que les procédures en matière de personnel qui jusqu'ici se sont avérées utiles à l'ONU ne semblent pas adaptés aux opérations de maintien de la paix et autres missions. En sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, le Secrétaire général devrait procéder à des consultations avec les organes compétents et promulguer un nouveau statut et un nouveau règlement du personnel ainsi que de nouvelles politiques et procédures plus souples, en vue d'accroître l'efficacité des opérations et d'éviter le gaspillage. A cet égard, les Inspecteurs se félicitent que le Secrétariat procède à la révision de la série 300 du Règlement du personnel.

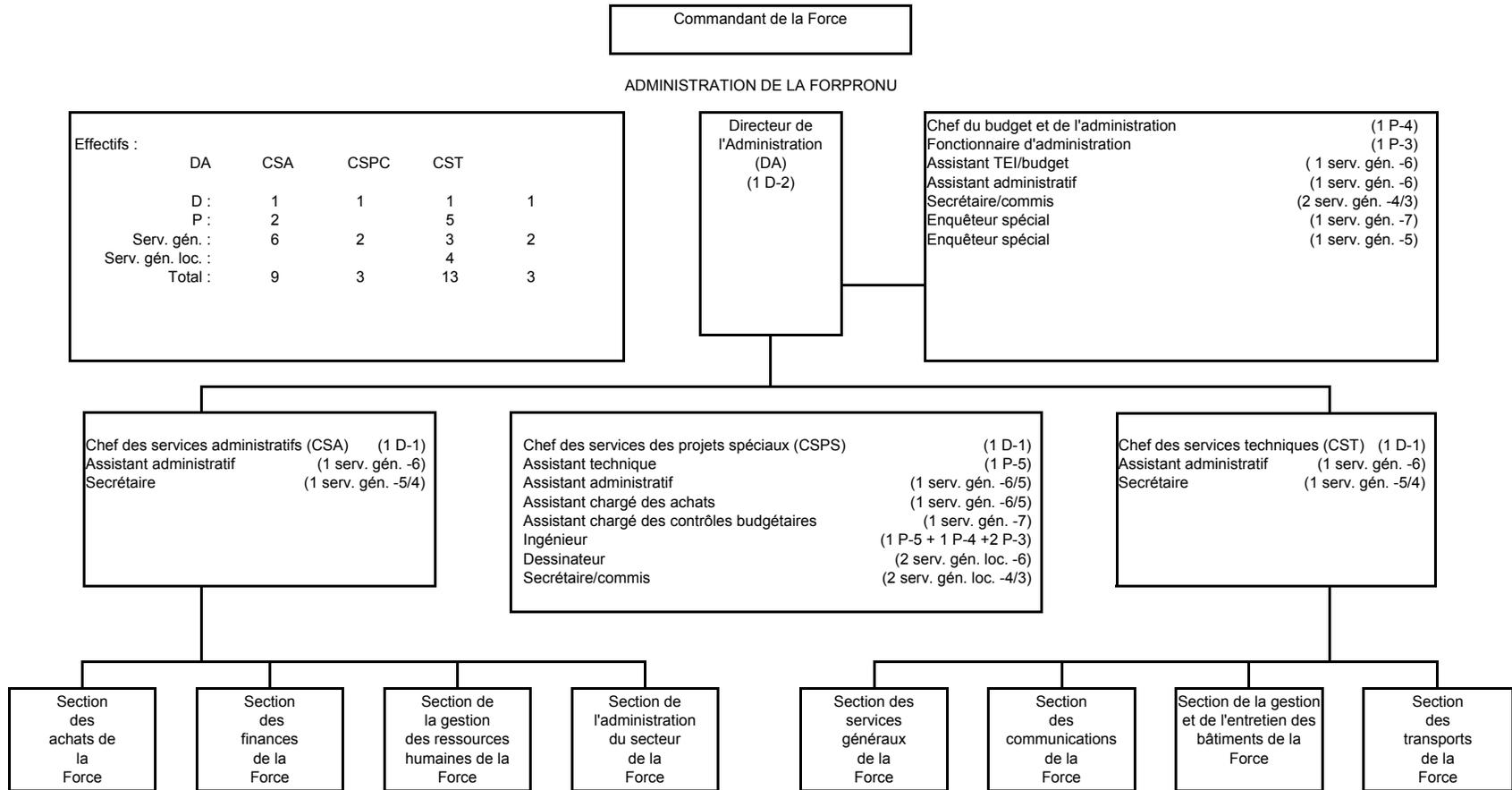
Annexe 2

ORGANIGRAMME DE L'APRONUC



ORGANIGRAMME DE LA FORPRONU





Serv. gén. : Agent des services généraux.

Serv. gén. loc. : Agent des services généraux recruté localement.

BIBLIOGRAPHIE

1. Charte des Nations Unies.

Résolutions de l'Assemblée générale

2. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (44/192, 21 décembre 1989).
3. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (47/218, 23 décembre 1992).
4. Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects (44/49, 8 décembre 1989).
5. Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects (47/72, 14 décembre 1992).
6. Protection du personnel de maintien de la paix (47/72, 14 décembre 1992).

Rapports de comités de l'ONU

7. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Rapport de la Cinquième Commission (A/47/832, 22 décembre 1992).

8. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix – Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/47/757, 7 décembre 1992).
9. Etude d'ensemble de toutes les questions des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/47/253, 4 juin 1992).
10. Etude d'ensemble de toutes les questions des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport de la Commission politique spéciale (A/47/613, 7 décembre 1992).

Rapports du Secrétaire général

11. Agenda pour la paix – Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la Déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992 (A/47/277-S/24111).
12. Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Rapport du Secrétaire général (A/47/655 et Corr.1, 12 novembre 1992).

13. Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Secrétaire général (A/47/597, 28 octobre 1992).
14. Etude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects. Rapport du Secrétaire général (A/47/604, 28 octobre 1992).
15. Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation à la quarante-septième session de l'Assemblée générale (A/47/1).

Rapports et notes du CCI

16. Quelques propositions d'amélioration des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (JIU/NOTE/92/1).
17. Note sur l'Agenda pour la paix : quelques réflexions sur le chapitre IX – Financement (JIU/NOTE/93/1).

Publications

18. Keeping the Peace: the United Nations in the Emerging World Order. The Henry L. Stimson Center, Washington, 1992.
19. Ogata S. et Volcker P. Financing an Effective United Nations. A report of the Independent Advisory Group on UN Financing. A project of the Ford Foundation. Février 1993.
20. Partners for Peace. Strengthening Collective Security for the 21st century. A report of the Global Policy Project. Association de Etats-Unis d'Amérique pour les Nations Unies, New York, 1992.
21. Rikhye, Indar J. Strengthening UN Peacekeeping. New Challenges and Proposals. United States Institute of Peace. Washington, 1992.
22. The Blue Helmets. A review of the United Nations peace-keeping. Août 1990.
23. The Future Security Roles of the United Nations. Report of a Special Study Group organized by National Defense University's Institute for National Strategic Studies. Washington, mai 1992.
24. Renniger J.P. (Ed) The Future Role of the United Nations in an Interdependent World. UNITAR, 1989.
25. Hederstedt J. et al. Nordic UN tactical manual (Volumes 1 and 2). Gummerus Kirjapainno Oy, janvier 1992.
26. Nordic UN Stand-by Forces. Third edition. Norsedts Trycker, Stockholm, 1986.
