



Département des opérations de maintien de la paix
et Département de l'appui aux missions des Nations Unies



Manuel sur les affaires civiles



Nations Unies

Département des opérations de maintien de la paix
et Département de l'appui aux missions du Secrétariat de l'ONU

Manuel sur les affaires civiles



Droit d'auteur

Le *Manuel sur les affaires civiles* du DOMP/DAM du Secrétariat de l'ONU a été élaboré conjointement par le Service des politiques et des meilleures pratiques du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions et le Training for Peace Programme (Programme de formation pour la paix) de l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), avec le concours des Gouvernements australien et norvégien. Les Secrétaires généraux adjoints des opérations de maintien de la paix et de l'appui aux missions l'ont approuvé en tant que document officiellement recommandé le 12 mars 2012.

Service des politiques et des meilleures pratiques
Département des opérations de maintien de la paix
Organisation des Nations Unies
New York, NY, 10017, États-Unis d'Amérique

Référence DOMP/DAM : 2012.02

eISBN : 978-92-1-055997-3

Le texte du *Manuel sur les affaires civiles* du DOMP/DAM du Secrétariat de l'ONU a été édité par Joanna Harvey, Cedric de Coning et Lillah Fearnley. La conception et la présentation sont dues à Immins Naudé et à Michelle Lee.

Sauf indication contraire, toutes les photographies ont été fournies par des spécialistes des affaires civiles actuellement en poste dans des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

Il s'agit de la première édition du manuel. Conçu comme un outil devant servir à élaborer et à améliorer les futures recommandations concernant les activités menées dans le domaine des affaires civiles, le manuel est complété par le réseau des affaires civiles, qui est une communauté virtuelle permettant aux spécialistes d'échanger des idées et de partager leurs expériences en temps réel. Ce manuel sera régulièrement mis à jour à partir de contributions émanant de cette source et d'autres encore. Toutes les observations et suggestions dont ses utilisateurs voudront faire profiter ses éditions futures peuvent être envoyées à l'adresse dpko-civilaffairsnetwork@un.org.

Le manuel peut être consulté en ligne sur le site www.un.org/fr/peacekeeping/issues/civil.



REMERCIEMENTS

Le présent manuel a été élaboré de manière concertée par le Service des politiques et des meilleures pratiques du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), le Département de l'appui aux missions (DAM) et le Training for Peace Programme (Programme de formation pour la paix) de l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). À cette occasion, un grand nombre de personnes ont fait d'importantes contributions qui ont considérablement enrichi le produit final.

Nombreuses sont les personnes qui devraient être remerciées et, en énumérant quelques-unes d'entre elles, nous risquons d'oublier les autres, mais nous pensons devoir au moins remercier spécifiquement les personnes qui, au DOMP et à ACCORD, ont été étroitement associées aux différentes étapes de ce processus. Le projet a été conçu par Joanna Harvey du DOMP et Cedric de Coning d'ACCORD et cogéré par eux, en collaboration avec Lillah Fearnley du DOMP. Les membres de l'équipe de base ont été les suivants : Gustavo de Carvalho pour ACCORD et Marco Donati et Lisa Moore pour le DOMP. Sam Barnes, un ancien administrateur général spécialiste des affaires civiles qui avait été en poste au Soudan du Sud (alors dénommé Sud-Soudan) lors de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), a appuyé le projet en offrant ses services de consultant à ACCORD. L'équipe de base a bénéficié de l'appui de Karishma Rajoo, Zinurine Alghali et Lamii Kromah, membres de l'équipe Training for Peace d'ACCORD, ainsi que de Michelle Lee, de Maria Agnese Giordano et de Niels Nagelhus Schia pendant la durée de leur contrat au Service des politiques et des meilleures pratiques du DOMP. Liam Mahony et Roger Nash de Fieldview Solutions, qui ont appuyé le développement de la formation aux affaires civiles, ont également apporté une précieuse contribution.

Surtout, un grand nombre d'anciens spécialistes et de spécialistes en poste des affaires civiles ont fourni des études de cas, des photographies et d'autres documents qui ont été incorporés dans le manuel, et un nombre encore plus important ont fait profiter l'équipe de base de conseils et d'observations qui se sont révélés extrêmement utiles d'un bout à l'autre du processus, notamment lors d'une réunion des responsables des affaires civiles à New York et d'un atelier consacré à l'élaboration de programmes de cours organisé par ACCORD à Cape Town en octobre 2009, et par l'intermédiaire du réseau des affaires civiles en ligne. Le présent manuel n'aurait tout simplement pas pu voir le jour sans la participation active de la communauté des affaires civiles.

Enfin, les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement les Gouvernements australien et norvégien pour leur confiance dans l'activité de l'Organisation des Nations Unies en général et les activités relatives aux affaires civiles en particulier, et pour l'appui qu'ils ne cessent de leur prodiguer.



Avant-propos

Photo ONU/Olivier Chassot



Les spécialistes des affaires civiles jouent un rôle de premier plan dans les opérations de maintien de la paix et sont un élément essentiel de nos « outils de maintien de la paix », alors que nous collaborons avec les communautés et les autorités locales en vue d'apporter la stabilité et de les aider à jeter les bases d'une paix durable.

J'ai le grand plaisir de présenter ce manuel, qui rassemble pour la première fois les éléments de l'activité des spécialistes des affaires civiles des Nations Unies d'une manière qui illustre bien les enseignements tirés de multiples expériences, et qui nous aidera à améliorer constamment notre action de maintien de la paix.

De même que je suis frappé par la diversité des problèmes auxquels il est demandé au maintien de la paix de remédier et par l'éventail des missions que nous devons remplir, les rôles des spécialistes des affaires civiles peuvent être très différents d'une mission à l'autre. Dans une même mission, le rôle de ces spécialistes peut sensiblement évoluer selon la phase d'après conflit considérée. Cela étant, la clef du succès des missions de maintien de la paix réside dans le respect de certains principes fondamentaux : établir des relations avec les acteurs locaux au niveau des communautés; se mettre en contact et appuyer les actions locales de stabilisation, de règlement du conflit et de consolidation de la paix; et appuyer et renforcer les capacités locales à l'échelon des communautés afin d'étendre l'influence et l'autorité de l'État.

Lorsqu'un conflit prend fin et qu'un accord de paix est finalisé, l'attention des médias se focalise sur la capitale et les activités politiques menées au plus haut niveau. Or, ce sont les communautés locales et leurs responsables qui doivent accomplir le difficile travail quotidien consistant à garantir et à consolider la paix. Et c'est là qu'interviennent nos spécialistes des affaires civiles, vivant au milieu des communautés régionales et rurales, loin de leur famille et de leurs amis, souvent dans des conditions particulièrement difficiles. Ces agents travaillent discrètement pour appuyer les initiatives locales, en se mettant à l'écoute des communautés et en les aidant chaque jour à œuvrer pour une paix durable. Je tiens à leur exprimer ma sincère gratitude pour les efforts constants qu'ils déploient au service de la paix et leur dire à quel point leur travail commande le respect.

De la même façon que le maintien de la paix est un partenariat mondial, je tiens à faire l'éloge du partenariat conclu entre le Training for Peace Programme de l'African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) et le Service des politiques et des meilleures pratiques du DOMP aux fins de l'élaboration du présent manuel, et à rendre hommage aux Gouvernements australien et norvégien pour leur appui. En unissant nos efforts, nous permettons au maintien de la paix d'être davantage à la hauteur des espoirs de paix de millions de gens à travers le monde.

Hervé Ladsous

Secrétaire général adjoint, Département des opérations de maintien de la paix

Table des matières

Introduction	9
Première partie : Comprendre le contexte des activités relatives aux affaires civiles	13
Chapitre 1 : Brève introduction à la fonction de maintien de la paix de l'ONU	14
1.1. Le maintien de la paix et l'ONU	14
1.2. Principes fondamentaux du maintien de la paix	17
1.3. Historique et évolution.....	19
1.4. Tendances et principales réformes	20
1.5. Les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles de l'ONU	22
Lectures recommandées.....	23
Chapitre 2 : Tour d'horizon des affaires civiles.....	25
2.1. Le rôle des affaires civiles dans le maintien de la paix de l'ONU	25
2.2. Les affaires civiles et la transition	28
2.3. Composantes affaires civiles déployées.....	32
2.4. L'origine des activités relatives aux affaires civiles	33
2.5. Les affaires civiles dans la prochaine décennie	38
Lectures recommandées.....	40
Chapitre 3 : Coopération et intégration	41
3.1. Partenariats essentiels au sein de la mission	42
3.2. Partenaires externes.....	51
Lectures recommandées.....	51
Chapitre 4 : Thèmes transversaux : consolidation de la paix et protection.....	53
4.1. Les composantes affaires civiles en tant qu'agents de la consolidation de la paix au plan local	53
4.2. Protection des civils.....	57
Lectures recommandées.....	60
Deuxième partie : Préparation et supervision des activités relatives aux affaires civiles	63
Chapitre 5 : Principes directeurs pour les activités relatives aux affaires civiles	64
5.1. Impartialité et consentement des parties.....	64
5.2. Diversité, genre et culture	65
5.3. Appropriation locale des initiatives	70
5.4. Principe « ne pas nuire » et sensibilisation aux conflits	73
Lectures recommandées.....	76

Chapitre 6 : Le spécialiste des affaires civiles	79
6.1 Le profil du spécialiste des affaires civiles	79
6.2 Conditions d'exercice des activités relatives aux affaires civiles.....	81
6.3 Gestion du stress	83
6.4 Gérer vos propres attentes.....	85
6.5 Comportement et attitude	85
6.6 Sources d'information et moyens de formation à la disposition des spécialistes des affaires civiles.....	88
Lectures recommandées	90
Chapitre 7 : Gérer les composantes affaires civiles	92
7.1 Définir une vision et l'adapter aux ressources	93
7.2 Communication d'une stratégie et gestion de l'information	97
7.3 Chefs d'équipe et bureaux de mission.....	98
7.4 Gérer le personnel.....	100
7.5 Responsabilités supplémentaires.....	104
Lectures recommandées	105
Chapitre 8 : Analyse et planification	107
8.1 Analyse du conflit.....	108
8.2. Planification.....	119
Lectures recommandées.....	132
Troisième partie : Exécuter les tâches relevant des affaires civiles.....	135
Chapitre 9 : Activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local	136
9.1 Liaison et représentation au niveau local	137
9.2 Collecte d'informations.....	145
9.3 Présentation de rapports.....	154
9.4. Coordination avec les partenaires	160
9.5 Facilitation des travaux des partenaires et mobilisation de ces derniers .	170
Lectures recommandées.....	173
Chapitre 10 : Gestion des conflits, renforcement de la confiance et appui au développement de l'espace politique	174
10.1 Principaux concepts et domaines d'intervention de la composante affaires civiles.....	174
10.2 Activités, exemples et outils	178
10.3 Considérations, difficultés et risques.....	188
Lectures recommandées.....	190

Chapitre 11 : Appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État.	192
11.1 Maintien de la paix et appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État	192
11.2 Comprendre les différents modèles de gouvernement	201
11.3 « Présence allégée » de l'appui de la composante affaires civiles aux institutions publiques	204
11.4 Activités à l'appui de ce rôle	208
11.5 Problèmes et solutions possibles.....	219
11.6 Travailler en partenariat.....	223
Lectures recommandées.....	229
Chapitre 12 : Projets à impact rapide : un outil de renforcement de la confiance.	231
12.1 Comment les projets à impact rapide contribuent-ils au renforcement de la confiance ?	232
12.2 Gestion globale du programme de projets à impact rapide	233
12.3. Identification des projets	234
12.4 Partenaires d'exécution	236
12.5 Élaboration des propositions	238
12.6 Choix et approbation	240
12.7 Une fois le projet approuvé	240
12.8 Exécution et suivi.....	240
12.9 Suivi à mi-parcours.....	241
12.10 Évaluation et clôture	241
12.11 Inauguration et publicité.....	243
Lectures recommandées.....	244
Acronymes.....	246
Liste des encadrés.....	248
Liste des figures	250
Index	251

Introduction

Le présent manuel est destiné à fournir des conseils pratiques aux spécialistes des affaires civiles sur le terrain et à donner des indications générales aux personnes se préparant à exercer des fonctions dans le domaine des affaires civiles. Il est divisé en trois parties et présente les concepts fondamentaux, la pratique actuelle, les enseignements tirés de l'expérience et des conseils pratiques. On peut le lire dans son intégralité ou en choisissant certaines sections. La **première partie** se propose de familiariser les utilisateurs avec le contexte des activités relatives aux affaires civiles et avec la fonction de maintien de la paix de l'ONU, en présentant notamment les tendances, réformes et thèmes transversaux principaux. La **deuxième partie** aborde les principes directeurs régissant les activités relatives aux affaires civiles, ainsi que les compétences et les attitudes requises pour les exercer, et fournit des conseils pratiques et présente des outils concernant l'analyse, la planification et la gestion des composantes affaires civiles des missions. La **troisième partie** est consacrée à l'exécution des trois rôles essentiels en matière d'affaires civiles que sont les activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local; la restauration de la confiance, la gestion des conflits et l'appui au développement de l'espace politique; et l'appui à la restauration et au renforcement de l'autorité de l'État. On y trouvera également des conseils et des pratiques optimales pour l'exécution des projets à impact rapide.

Première partie : Comprendre le contexte des activités relatives aux affaires civiles

Le **chapitre 1** donne un aperçu de la fonction de maintien de la paix de l'ONU, en évoquant notamment les principes directeurs tels que le consentement des parties intéressées, l'impartialité et le non-recours à la force. Il présente ensuite un bref historique de cette fonction, décrit les activités menées au Siège de l'ONU à New York dans ce domaine et examine les principales tendances observées et les réformes engagées dans le monde du maintien de la paix.

Le **chapitre 2** fait un tour d'horizon du rôle de la composante affaires civiles des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Il présente les trois rôles essentiels en matière d'affaires civiles et examine la manière dont l'activité de cette composante évolue au cours de la mission. On y trouvera également des informations et des statistiques sur des composantes affaires civiles actuellement déployées et un examen de l'orientation qui pourrait être donnée à l'avenir à cette composante « essentielle » du maintien de la paix.

Le **chapitre 3** présente les structures et acteurs principaux au sein des missions de maintien de la paix de l'ONU, évoque les missions intégrées, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires ne relevant pas du système des Nations Unies, et examine l'état de la coordination et de la coopération entre ces parties prenantes.

Le **chapitre 4** aborde la consolidation de la paix et la protection des civils, qui sont deux importants thèmes transversaux dans le domaine des affaires civiles. Il étudie le rôle des spécialistes des affaires civiles dans le domaine de la consolidation de la paix au plan local et examine l'évolution de la participation des structures de maintien de la paix de l'ONU dans les efforts visant à protéger les civils.

Deuxième partie : Préparation et supervision des activités relatives aux affaires civiles

Le **chapitre 5** étudie comment les principes d'accord de toutes les parties intéressées et d'impartialité, présentés au chapitre 1, tout à la fois orientent les activités relatives aux affaires civiles au niveau local et peuvent être renforcés par ces activités. Il analyse les questions de parité entre les sexes et de diversité, l'appropriation locale des initiatives, le principe « ne pas nuire » et la prise en considération des éléments sensibles liés au conflit dans le cadre de ces activités. Il passe également en revue certaines des difficultés que soulève la mise en œuvre de ces principes dans des situations d'après conflit complexes.

Le **chapitre 6** porte sur les compétences, les attitudes et l'expérience requises des spécialistes des affaires civiles et sur leurs conditions de travail. Ces spécialistes y trouveront des éléments d'orientation qui les aideront à se préparer à travailler sur le terrain et à gérer le stress et leurs attentes. La dernière section de ce chapitre examine l'importance du comportement et de l'attitude à adopter par les forces de maintien de la paix, y compris par les spécialistes des affaires civiles, sur le plan tant professionnel que privé.

Le **chapitre 7** examine le rôle des responsables des activités relatives aux affaires civiles, depuis le chef de la composante jusqu'aux chefs d'équipe. Il passe en revue certains des problèmes que pose l'exercice d'une fonction de direction dans des environnements complexes de maintien de la paix. Il examine certains des principaux domaines de la gestion, tels que la communication d'une vision, la gestion de l'information et la gestion du personnel.

Le **chapitre 8** explique l'importance de l'analyse et de la planification pour chaque aspect des activités relatives aux affaires civiles et donne un aperçu des outils et processus présentant de l'intérêt pour l'analyse et la planification des missions des Nations Unies. Il présente des modèles de base pour la conduite d'opérations tant d'analyse que de planification qui peuvent être adaptés aux besoins des spécialistes des affaires civiles et des composantes affaires civiles.

Troisième partie : Exécuter les tâches relevant des affaires civiles

Le **chapitre 9** décrit les activités exécutées par les composantes affaires civiles au titre de leur premier rôle principal, à savoir les activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local. Il s'agit notamment des activités de liaison et de représentation au nom de la mission, de coordination et de facilitation, ainsi que de collecte et de suivi de l'information. On trouvera dans ce chapitre des conseils pratiques, des exemples et des pratiques optimales concernant l'exécution de cette tâche essentielle.

Le **chapitre 10** examine les concepts, activités et problèmes principaux que soulève l'exécution de leur deuxième rôle principal en matière d'affaires civiles, à savoir la restauration de la confiance, la gestion des conflits et l'appui au développement de l'espace politique. Il décrit les activités relevant des affaires civiles qui ont pour objet de faciliter le dialogue, de remédier aux facteurs de conflits, de gérer les conflits locaux et de collaborer avec la société civile. On y trouvera des conseils pratiques, des exemples et des pratiques optimales concernant l'exécution de cette tâche essentielle.

Le **chapitre 11** examine les concepts, activités et problèmes principaux que soulève l'exécution de leur troisième rôle principal en matière d'affaires civiles, à savoir le

rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État. Il présente différents modèles de gouvernement, examine l'approche retenue par les composantes affaires civiles à l'appui des institutions publiques, décrit les activités entreprises au titre de cette mission et fournit conseils pratiques, exemples et pratiques optimales.

Le **chapitre 12** fournit des conseils pratiques aux spécialistes des affaires civiles et au personnel des autres composantes de la mission qui font office de coordonnateurs de projets à impact rapide. On y trouvera des conseils pratiques, des outils et des exemples concernant chaque aspect du cycle de projet tirés de l'expérience acquise sur le terrain. Ce chapitre ne s'adresse pas aux directeurs de programme de projets à impact rapide, qui peuvent utiliser les principes directeurs du DOMP/DAM relatifs aux projets à impact rapide.

Première partie :

Comprendre le contexte
des activités relatives
aux affaires civiles



Chapitre 1 | Brève introduction à la fonction de maintien de la paix de l'ONU



Casques bleus en patrouille routière à Ituri (RDC)

Le présent chapitre donne un aperçu de la fonction de maintien de la paix de l'ONU, en évoquant notamment les principes directeurs tels que le consentement des parties intéressées, l'impartialité et le non-recours à la force. Il présente ensuite un bref historique de cette fonction, décrit les activités menées au Siège de l'ONU à New York dans ce domaine et examine les principales tendances observées et les réformes engagées dans le monde du maintien de la paix.

1.1. Le maintien de la paix et l'ONU

Avec plus de 120 000 personnes dans le monde, les activités de maintien de la paix de l'ONU aident les pays déchirés par un conflit à instaurer une paix durable. Qu'il s'agisse de renforcer des ministères au Soudan du Sud ou d'apporter un appui aux élections en Haïti, de protéger des civils dans l'est du Congo ou de préserver la ligne de cessez-le-feu sur le plateau du Golan, le personnel militaire, de police et civil de l'ONU est affecté à 16 missions dans le monde entier pour aider le gouvernement et la population du pays d'accueil à prévenir une reprise du conflit.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) elle-même a été fondée en 1945 au lendemain d'une guerre mondiale dévastatrice. Depuis sa création, l'ONU est appelée à maintenir la paix et la sécurité internationales et à appuyer la mise en place de cadres dans lesquels des processus de paix puissent être consolidés. Elle a déployé sa première mission en faveur de la paix en 1948. L'expérience de plus de 60 ans ainsi accumulée permet aux opérations de maintien de la paix multidimensionnelles, en coopération étroite avec les organismes, fonds et programmes des Nations Unies, d'intervenir collectivement pour régler les conflits dans le monde entier.

Conformément à la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité. Même s'il n'est pas expressément consacré par la Charte, le fondement juridique du maintien de la paix est à rechercher parmi les méthodes classiques de « règlement pacifique des différends » au titre du Chapitre VI de la Charte et des mesures plus énergiques prescrites en vertu de son Chapitre VII.

Officiellement créé en tant que département du Secrétariat de l'ONU en 1992, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) est doté d'un effectif de près de 122 000 personnes; 118 pays fournissant des contingents militaires et de police à 16 missions dirigées par le DOMP à travers le monde¹. Malgré le nombre d'opérations déployées dans le monde, le budget autorisé au titre du maintien de la paix n'a pas dépassé 7,60 milliards de dollars des États-Unis pour 2012, ce qui représente moins de 0,5 % des dépenses militaires mondiales.

Les États Membres de l'ONU autorisent des opérations de maintien de la paix par le biais de résolutions du Conseil de sécurité. En règle générale, les mandats sont négociés par le Conseil, compte tenu des analyses et recommandations figurant dans les rapports que le Secrétaire général établit sur la situation dans le pays considéré. Comme indiqué dans le chapitre suivant, les composantes affaires civiles peuvent être chargées d'exécuter des tâches prescrites spécifiques ou, d'une façon plus générale, de fournir un appui à l'exécution de l'ensemble du mandat. Les mandats du Conseil de sécurité sont renouvelés à intervalles réguliers et, au besoin, révisés, jusqu'à ce que soit prise la décision de retirer la mission.



On peut consulter le programme et la composition actuels du Conseil de sécurité, ainsi que toutes ses résolutions antérieures et tous les rapports du Secrétaire général sur le site <http://www.un.org/Docs/sc/>.

Par ailleurs, les États Membres jouent un rôle déterminant s'agissant d'appuyer et d'entretenir les missions de maintien de la paix par le biais de l'Assemblée générale. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix, qui relève de l'Assemblée générale par l'intermédiaire de la Quatrième Commission (Questions politiques spéciales et décolonisation), se réunit une fois par an à New York pour négocier un rapport qui fournit un contexte aux activités de maintien de la paix de l'ONU et définit les paramètres politiques généraux les concernant. Ce Comité, qui se compose pour l'essentiel

¹ À savoir 15 opérations de maintien de la paix et une mission politique spéciale appuyée par le DOMP. Chiffres arrêtés en mars 2012. On trouvera des statistiques régulièrement mises à jour sur le site <http://www.un.org/en/peacekeeping>.

de pays fournissant ou ayant fourni des effectifs militaires ou des forces de police aux opérations de maintien de la paix, est familièrement appelé le « C34 », car il comprenait au départ 34 États Membres, alors qu'il en compte aujourd'hui 144.

Fait marquant pour les affaires civiles, en 2011, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a, pour la première fois dans un rapport d'un organe délibérant (A/65/19), mentionné de manière officielle la fonction affaires civiles, se disant conscient

[...] du rôle important que remplissent les spécialistes des affaires civiles dans les opérations de maintien de la paix, notamment par des activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local, de restauration de la confiance, de gestion des conflits, de réconciliation et d'appui à la restauration et au renforcement de l'autorité de l'État. Il relève que, bien souvent, pour parvenir à remplir correctement leur mission, les opérations doivent entretenir un dialogue constant avec le gouvernement local et les populations et souligne que l'intégration de personnel local dans la composante affaires civiles des opérations joue un rôle déterminant.

Les budgets du maintien de la paix, destinés à financer les activités menées tant au Siège que dans les différentes missions, sont approuvés chaque année par l'Assemblée générale par l'intermédiaire de la Cinquième Commission (Questions administratives et budgétaires).

Au Siège de l'ONU, le Secrétaire général adjoint (SGA) aux opérations de maintien de la paix assure la direction générale du maintien de la paix, formule des avis à l'intention du Secrétaire général sur les questions relatives au maintien de la paix et est l'inter-

Photo ONU/Eskinder Debebe



Réunion du C34, février 2010, présidée par l'ambassadeur Joy U. Ogwu du Nigéria.

locuteur principal des États Membres au Secrétariat pour ces questions. Les équipes régionales du Bureau des opérations du DOMP fournissent aux composantes des missions, y compris celle des affaires civiles, un appui dans leurs activités quotidiennes. Une petite équipe chargée des affaires civiles, qui relève de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, appuie les composantes affaires civiles sur le terrain en leur donnant des orientations générales, un encadrement, des activités de sensibilisation et des formations.



On trouvera un organigramme du DOMP et du DAM sur le site suivant : http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpkodfs_org_chart.pdf.

Le Département des affaires politiques (DAP) est un autre département essentiel du Secrétariat de l'ONU. En tant que partenaire pour les opérations de maintien de la paix, il collabore avec le DOMP dans les domaines de la médiation et des élections. Le DAP gère les missions politiques et les bureaux d'appui à la consolidation de la paix qui participent à la prévention des conflits, à l'instauration de la paix et à la consolidation de la paix après les conflits. Plusieurs missions politiques spéciales appuyées par le DAP ont une composante affaires civiles, comme dans le cas de la Sierra Leone, de la Somalie et de l'ancienne mission au Népal.

1.2 Principes fondamentaux du maintien de la paix

En vertu du droit international, la Charte des Nations Unies jette les bases de la responsabilité du système des Nations Unies s'agissant du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le maintien de la paix est l'un des nombreux instruments à la disposition des Nations Unies dans l'accomplissement de cette tâche. Les missions peuvent avoir des caractéristiques différentes, mais le maintien de la paix a été ces dernières années le plus souvent utilisé pour préserver et renforcer les conditions nécessaires à une paix durable lorsqu'un cessez-le-feu ou un accord de paix était déjà en place et que les parties au conflit avaient accepté le déploiement d'une mission de maintien de la paix. Toutefois, la paix, comme la guerre, est un processus de longue durée et un accord de paix peut exister puis être remis en cause. En conséquence, si le maintien de la paix peut consister à surveiller des processus de paix qui s'ébauchent et à aider les signataires d'un accord à le mettre en œuvre, il peut aussi nécessiter une action visant à instaurer la confiance et à réaffirmer les engagements pris à l'égard de processus de paix qui s'enlisent ou qui sont mis en échec.

Le maintien de la paix est défini comme un instrument au service de la paix et de la sécurité par trois principes fondamentaux qui se renforcent mutuellement (voir ci-après), qui servent de boussole aux membres des forces de maintien de la paix dans l'exécution de leur mandat. Le document intitulé *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations* (« doctrine Capstone »), 2008, expose ces principes en détail, et le **chapitre 5** du présent manuel précise le lien spécifique qui les unit aux activités relatives aux affaires civiles menées sur le terrain.

- **Consentement de toutes les parties intéressées**

Le maintien de la paix ne peut avoir lieu qu'avec l'accord des parties au conflit. Cet accord garantit à la mission la liberté politique et physique et la protection dont elle a besoin pour s'acquitter efficacement de son mandat. En l'absence d'un tel accord, la sécurité des forces de maintien de la paix peut être compromise dans la mesure où la mission de maintien de la paix risque de devenir une partie au conflit au lieu d'être l'arbitre de l'accord de paix.

- **Impartialité**

Les forces de maintien de la paix exécutent leur mandat sans favoriser ou défavoriser aucune des parties au conflit. Toutefois, l'impartialité n'est pas la même chose que la neutralité : elle ne signifie pas que les forces de maintien de la paix doivent être apolitiques et tolérer des violations de l'accord de paix ou des normes internationales. Elle exige plutôt d'elles qu'elles jugent les parties au conflit à l'aune des mêmes principes. Le respect du principe d'impartialité permettra à une mission de maintien de la paix d'être perçue comme équitable et transparente.

- **Non-recours à la force**

Les Casques bleus s'abstiennent de recourir à la force, sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat. Avec l'autorisation du Conseil de sécurité, ils peuvent recourir à la force en tant que mesure tactique prise en dernier recours pour défendre le personnel et les biens des Nations Unies et le mandat. Dans les situations faisant courir un risque à la population civile, le Conseil de sécurité peut donner pour instruction à la mission de recourir à la force pour protéger cette population contre une menace imminente de violence physique.

Autres conditions

Les trois principes susvisés sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour que le maintien de la paix puisse exécuter efficacement son mandat et être crédible aux yeux de la population d'accueil. Trois autres facteurs d'une importance cruciale, à savoir la crédibilité, la légitimité et l'appropriation nationale et locale des initiatives, conditionnent le succès du maintien de la paix. La crédibilité repose dans une large mesure sur la capacité de la mission de répondre aux attentes locales. Pour pouvoir répondre durablement à ces attentes, la mission doit avoir un mandat clair et réaliste et pouvoir compter sur les ressources et capacités correspondantes. Le degré de légitimité attribué à une mission de maintien de la paix variera tout au long de son déploiement, mais, en dernière analyse, la légitimité dépend de différents facteurs. Ce sont notamment l'idée que l'on se fait de l'impartialité avec laquelle la mission s'acquitte de son mandat; la mesure dans laquelle elle a, ou n'a pas, recours à la force; le comportement de son personnel et le respect qu'il manifeste pour la culture, les coutumes et la population du pays d'accueil; et la visibilité des dividendes effectifs de la paix. L'appropriation nationale et locale des initiatives est considérée essentielle non seulement pour construire une paix durable, mais aussi pour préserver le consentement des parties et renforcer la légitimité d'une mission.



Photo ONU/Paulo Figueiras

Le Conseil de sécurité de l'ONU débat de la paix et de la sécurité en Afrique (avril 2008).

1.3 Historique et évolution

Au fil des ans, la fonction de maintien de la paix de l'ONU s'est adaptée aux exigences des différents conflits et à l'évolution du paysage politique. La première opération de paix, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), a été mise sur pied en 1948 lorsque le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement au Moyen-Orient d'observateurs militaires des Nations Unies légèrement armés pour surveiller l'Accord d'armistice entre Israël et ses voisins arabes. Depuis, 69 opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont été déployées à travers le monde.

L'ONUST est caractéristique de ce que l'on appelle aujourd'hui le maintien de la paix « classique ». Le maintien de la paix classique relève du Chapitre VI (Règlement pacifique des différends) de la Charte des Nations Unies, qui stipule qu'on ne peut recourir à la force qu'en cas de légitime défense et qui conditionne le déploiement à l'accord du gouvernement du pays d'accueil et à la conclusion d'un cessez-le feu. Ce maintien de la paix classique se concentre en règle générale sur l'endiguement des conflits politiques entre les pays au moyen de la démarcation des frontières et de la séparation des forces après une guerre interétatique. Ces missions d'observation classiques sont demeurées la norme jusqu'aux années 90. Toutefois, la fin de la guerre froide a donné le coup d'envoi d'une augmentation du nombre des opérations de paix destinées à répondre à un conflit intra-étatique ou à endiguer un conflit à l'intérieur d'un État, et non plus simplement à répondre à un conflit entre États. Déployées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression), ces opérations sont autorisées à recourir à la force pour se défendre, défendre le mandat et protéger les civils se trouvant en danger imminent. La

publication de l'*Agenda pour la paix*, un rapport majeur de Boutros Boutros-Ghali sur la diplomatie préventive, le rétablissement de la paix et le maintien de la paix, a été la première invocation du chapitre VII à cette fin².

Aujourd'hui, le maintien de la paix peut être assuré par de petites missions d'observation de cessez-le-feu non armées ou par de vastes opérations multidimensionnelles. Les mandats de ces missions sont variés; il peut s'agir, par exemple, d'appuyer l'application d'un accord de paix global, comme au Libéria; de réagir à une situation de déstabilisation, comme en Haïti, où les Casques bleus ont été envoyés suite à la dégradation de la situation politique, sécuritaire et humanitaire; et de jouer un rôle dans des contextes où, comme au Darfour, il n'existe aucun accord de paix et où les Casques bleus sont chargés de favoriser les conditions nécessaires pour en conclure un.



On trouvera une chronologie détaillée des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sur le site : <http://www.un.org/depts/dpko/timeline.pdf> et une liste actualisée de toutes les opérations de maintien de la paix passées et présentes sur le site <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>.

1.4 Tendances et principales réformes

Plus de 60 années de missions de maintien de la paix ont permis à l'ONU d'enregistrer bien des succès. Les forces de maintien de la paix ont appuyé des processus politiques et aidé des acteurs nationaux à prendre d'importantes mesures en faveur d'une paix durable dans un grand nombre de pays après la fin de la guerre froide. Il s'agit notamment des pays suivants : Namibie, El Salvador, Cambodge, Mozambique et Slavonie orientale (Croatie) au milieu des années 90, et, plus récemment, de la Sierra Leone et du Burundi. En dépit des difficiles problèmes auxquels elles ont dû faire face sur bien des fronts, on n'a assisté dans aucun de ces pays à la reprise d'un conflit violent pendant plusieurs années après le départ des Casques bleus. En fait, elles ont géré avec succès au moins deux élections, y compris plusieurs cas de transfert de pouvoir entre d'anciens ennemis. De même, un certain nombre d'autres missions classiques ont contribué à prévenir la reprise de la violence en l'absence d'un règlement politique.

Au cours des 15 dernières années, il a été possible de mettre fin par la négociation à un plus grand nombre de guerres civiles que pendant les 200 années précédentes, et l'ONU est pour beaucoup dans ce tour de force. Toutefois, il est très difficile de suivre et d'évaluer valablement l'efficacité et l'efficience des missions de maintien et de consolidation de la paix, surtout pendant qu'elles sont en place. Le succès dépend de nombreux facteurs, y compris de facteurs qui ne relèvent pas des missions, et certains impacts ne peuvent être évalués qu'à long terme. Il est encore plus difficile de déterminer le rôle que telle ou telle opération de maintien de la paix ou mission de consolidation de la paix a joué dans l'instauration d'une paix solide et durable.

² *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, A/74/277-S/24111 (juin 1992).

Le Secrétariat et les États Membres se concertent en permanence sur les moyens de traiter les problèmes récurrents que connaissent les opérations de maintien de la paix, tels que ceux que soulève la protection des civils. L'ONU s'efforce toujours de tirer les enseignements de ses expériences passées et a engagé un processus de réformes de longue haleine destiné à répondre aux besoins en évolution constante et toujours plus complexes de l'environnement sécuritaire mondial. De ce fait, les opérations de maintien de la paix ne ressemblent guère à celles de 1948, voire de 1999. La réforme du maintien de la paix est un processus permanent, surtout depuis les échecs retentissants et tragiques des missions des Nations Unies en Somalie, au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie au milieu des années 90. On énumère ci-après certaines des principales initiatives de réforme lancées depuis cette époque :

- En 2000, le rapport Brahimi a représenté un tournant majeur pour ce qui était d'annoncer une vision renouvelée du maintien de la paix au XXI^e siècle. Il a été à l'origine d'importantes réformes auxquelles on doit, dans une large mesure, l'augmentation considérable de la taille et de la complexité des opérations de maintien de la paix qui ont suivi. Les initiatives de réforme ultérieures du Secrétariat de l'ONU et des États Membres se sont situées dans le prolongement de ces premières réformes en apportant des améliorations destinées à adapter la fonction de maintien de la paix de l'ONU à l'évolution des environnements stratégiques et opérationnels.
- L'« intégration » est un concept qui a été introduit au cours de la dernière décennie pour décrire une intervention de l'ensemble du système des Nations Unies destinée à appuyer l'engagement de l'ONU dans les pays sortant d'un conflit, en particulier lorsqu'une mission de maintien de la paix multidimensionnelle ou une mission politique spéciale est déployée parallèlement à une équipe de pays des Nations Unies. L'intégration a pour principal objectif de maximiser l'impact collectif et individuel des différentes activités entreprises par les Nations Unies à l'appui de la consolidation de la paix. Cela suppose souvent la mise en œuvre d'un partenariat stratégique entre une opération de maintien de la paix multidimensionnelle et l'équipe de pays des Nations Unies, sous la direction du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires. Une série d'outils ont été élaborés pour donner corps à ce concept, parmi lesquels le processus de planification intégrée des missions, sur laquelle on reviendra au [chapitre 8](#).
- En 2007, l'ONU s'est employée à mieux répondre aux besoins de ses opérations de plus en plus exigeantes et globales en réorganisant le DOMP et en regroupant l'appui administratif et logistique aux missions dans le nouveau Département de l'appui aux missions (DAM). Ce département supervise les activités quotidiennes d'appui en personnel, en moyens financiers et logistiques, et en technologies de l'information et des communications nécessaires au déploiement, à la direction et à l'entretien des opérations de paix des Nations Unies dans le monde entier.
- La publication en 2008 des *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations* ou « doctrine Capstone » proposait une doctrine pouvant être appliquée à la fonction de maintien de la paix d'une opération à l'autre. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une action plus générale tendant à élaborer une

base doctrinale des activités de maintien de la paix, sous la forme de politiques, procédures opérationnelles permanentes et de directives devant régir et appuyer l'activité du personnel. La politique relative aux affaires civiles et les orientations complémentaires comme le présent manuel font partie des recommandations officielles élaborées ces dernières années à l'intention des forces du maintien de la paix.

- En 2009, une série de propositions visant à réformer et renforcer le maintien de la paix ont été lancées dans le cadre de l'initiative « Nouvel horizon », en vue de définir pour le maintien de la paix un ordre du jour politique qui tienne compte des points de vue de toutes les parties prenantes du partenariat mondial pour le maintien de la paix et qui vise à rendre les opérations de maintien de la paix plus rapides, capables et efficaces. Cette initiative, qui constitue la base pour les activités de réforme en cours au sein du Secrétariat de l'ONU et des missions, représente une tentative pour relever les défis opérationnels et politiques qui se sont posés avec l'évolution progressive de la fonction de maintien de la paix de l'ONU au cours de la décennie écoulée. Elle se propose de stimuler le partenariat entre toutes les parties prenantes du maintien de la paix et de mettre en place un cadre commun pour renforcer le maintien de la paix pour répondre aux besoins futurs. Elle a notamment débouché sur la réforme importante qu'a constituée la stratégie globale d'appui aux missions, approuvée par l'Assemblée générale en 2010. La stratégie globale d'appui aux missions est un modèle intégré de fourniture de services visant à permettre des temps de réaction plus rapides pour le démarrage des missions et à améliorer le soutien de leurs activités.
- Une autre initiative d'une importance cruciale pour le maintien de la paix de l'ONU a été la publication en 2011 d'un rapport intitulé *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*, établi par un groupe indépendant de conseillers de haut niveau constitué par le Secrétaire général. Ce rapport propose des mesures concrètes pour améliorer l'appui civil aux pays touchés par un conflit, en se concentrant sur les modalités de recrutement et de déploiement de tout l'éventail de spécialistes requis, ainsi que sur le transfert de connaissances et de compétences aux acteurs nationaux.

1.5 Les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles de l'ONU

Les mandats varient d'une situation à l'autre, mais les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles de l'ONU, recensées dans les *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations* ou « doctrine Capstone » (2008), sont les suivantes :

- a) Créer un milieu sûr et stable tout en renforçant la capacité de l'État d'assurer la sécurité dans le respect de l'état de droit et des droits de l'homme;

- b) Faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces;
- c) Servir de cadre pour assurer que tous les acteurs relevant des Nations Unies et les autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée.

Dans toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies, la composante affaires civiles appuie chacune de ces fonctions sur le terrain, dans le cadre d'activités qui seront examinées en détail au chapitre suivant.

Lectures recommandées

Nom	Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations (« doctrine Capstone »)
Description	Une introduction accessible à tous les aspects du maintien de la paix de l'ONU. Ce document se situe au plus haut niveau dans le cadre doctrinal du DOMP et aborde de nombreuses questions de politique générale.
Source	http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doc-trine_fr.pdf
Nom	Site Web du Département des opérations de maintien de la paix
Description	Donne un aperçu des missions en cours et passées avec des statistiques de base et des cartes, ainsi que des informations destinées à un public extérieur.
Source	http://www.un.org/en/peacekeeping/
Nom	Intranet POINT des opérations de paix
Description	Fournit au personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix un accès en ligne aux informations et sources d'information sur le maintien de la paix, notamment la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix et le portail des carrières de l'ONU, ainsi qu'à d'autres sujets du même ordre. Ce lien n'est accessible que pour ce personnel.
Source	https://point.un.org/UNHQ/SitePages/POHome.aspx
Nom	Base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix
Description	Fournit un cadre de visualisation de toutes les fonctions liées au maintien de la paix et donne accès à toutes les politiques et bonnes pratiques correspondant à ces fonctions. Ce lien n'est accessible que pour le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix.
Source	http://ppdb.un.org

Nom	Annual Review of Global Peace Operations, Center on International Cooperation
Description	Présente des statistiques annuelles détaillées sur les opérations de paix, ainsi qu'un article thématique sur une question du jour.
Source	http://www.cic.nyu.edu/peacekeeping/annual_review_11.html
Nom	Charte des Nations Unies
Description	Le traité fondateur des Nations Unies, juridiquement contraignant pour ses signataires.
Source	http://www.un.org/fr/documents/charter/index.shtml
Nom	Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix (« rapport Brahimi »)
Description	Programme de réformes majeures engagé à partir de 2000.
Source	http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/
Nom	A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping
Description	Le programme de réforme le plus récent en matière de maintien de la paix. Deux rapports d'étape sont également disponibles.
Source	http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf
Nom	Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles : rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011)
Description	Rapport sur les modalités de l'appui civil fourni par l'ONU dans les pays sortant d'un conflit. On y trouve plusieurs propositions intéressant les activités relatives aux affaires civiles, notamment le renforcement des moyens nationaux.
Source	http://www.civcapreview.org

Chapitre 2 | Tour d'horizon des affaires civiles



Un dirigeant communautaire plaide pour la coexistence pacifique au Soudan

Le présent chapitre fait un tour d'horizon du rôle de la composante affaires civiles dans le cadre de la fonction de maintien de la paix de l'ONU. Il présente les trois rôles essentiels en matière d'affaires civiles et examine la manière dont l'activité de cette composante évolue au cours de la mission. On y trouvera également des informations et des statistiques sur des composantes affaires civiles actuellement déployées et un examen de l'orientation qui pourrait être donnée à l'avenir à cette composante « essentielle » du maintien de la paix.

2.1 Le rôle des affaires civiles dans le maintien de la paix de l'ONU

Les composantes affaires civiles sont déployées dans la quasi-totalité des opérations de maintien de la paix dirigées par le DOMP et on en trouve également dans nombre de missions politiques spéciales dirigées par le Département des affaires politiques (DAP). Les spécialistes des affaires civiles sont des membres du personnel civil de maintien de la paix, le plus souvent déployés au niveau local, où ils assurent la liaison entre la mission des Nations Unies et les autorités et communautés locales. Les composantes affaires civiles œuvrent à l'échelle du pays au renforcement des conditions sociales et

civiques nécessaires pour consolider le processus de paix, et représentent une fonction essentielle des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles.

En 2008, le DOMP/DAM a pour la première fois approuvé et promulgué une directive relative aux affaires civiles³. Cette directive énonce trois rôles essentiels pour les composantes affaires civiles des opérations de maintien de la paix, à assumer en fonction du contexte et du mandat :

- **Premier rôle : Liaison à tous les niveaux de la mission et suivi et facilitation au niveau local**
- **Deuxième rôle : Restauration de la confiance, gestion des conflits et réconciliation**
- **Troisième rôle : Appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État**

Ces trois rôles essentiels des composantes affaires civiles sont examinés en détail dans la **troisième partie** du présent manuel. Au titre du premier rôle (**chapitre 9**), ces composantes assurent au nom de la mission la liaison avec les communautés et autorités locales. Elles coordonnent leur action avec celle des partenaires et facilitent cette dernière, recueillent des informations, surveillent la situation sur le terrain et procèdent à des analyses. Au titre du deuxième rôle (**chapitre 10**), elles mènent une série d'activités visant à appuyer le développement des conditions sociales et civiques de la paix et à favoriser la participation de la population, et à donner à celle-ci confiance dans le processus de paix. Il s'agit, entre autres activités, d'instaurer ou de faciliter le dialogue entre les groupes d'intérêt, de prendre directement contact avec la population et de collaborer avec les groupes de la société civile. Au titre du troisième rôle (**chapitre 11**), ces composantes fournissent un appui opérationnel au rétablissement de la présence de l'État et des fonctions administratives, en coordination étroite avec les autres partenaires à qui des mandats et moyens spécifiques ont été confiés à cet égard.

Dans chacun des rôles qu'ils assument, les spécialistes des affaires civiles sont essentiellement des éléments habilitants, des facilitateurs et des personnes qui ont des solutions à proposer. Ils cherchent l'occasion d'appuyer et de tirer parti de l'activité des autres acteurs (en particulier des acteurs locaux), de nouer des contacts et de contribuer à exploiter la dynamique existante.

Les activités relatives aux affaires civiles visent à appuyer l'exécution de l'ensemble du mandat en assumant certaines des fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix multidimensionnelles, dont il a été question au chapitre précédent⁴. Les composantes affaires civiles peuvent faciliter ou exécuter directement des tâches qui requièrent une approche intersectorielle, telles que la protection des civils (dont il est question au **chapitre 4**). Elles peuvent également exécuter directement des tâches qui leur sont spécifiquement prescrites. Ces dernières relèvent souvent de domaines qui concernent soit les relations entre citoyens, soit les relations entre les citoyens et l'État.

³ La directive du DOMP/DAM relative aux affaires civiles fait l'objet de révisions régulières. La version la plus récente est disponible sur le site <http://ppdb.un.org>.

⁴ Elles sont énoncées dans *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations* (« doctrine Capstone », 2008), section 2.3.

On trouvera ci-après des exemples de tâches prescrites dont les composantes affaires civiles assument la responsabilité principale :

- Au **Tchad**, la résolution 1861 du Conseil de sécurité demande à la mission « ... d'appuyer les initiatives des autorités nationales et locales du Tchad visant à apaiser les tensions locales et à promouvoir les efforts de réconciliation locale, pour améliorer le climat en vue du retour des personnes déplacées internes ».
- Au **Soudan**, la résolution 1870 du Conseil de sécurité demande à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) de « ... renforcer sa capacité de gestion des conflits en achevant dans les meilleurs délais sa stratégie intégrée de soutien des mécanismes de règlement des conflits tribaux afin de protéger les civils le mieux possible ».
- En **République démocratique du Congo**, la résolution 1856 du Conseil de sécurité demande à la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), en concertation avec les partenaires, de « ... favoriser la réconciliation nationale et le dialogue politique interne, y compris en offrant ses bons offices, (et d') aider à renforcer la société civile ».
- Au **Libéria**, la résolution 1509 du Conseil de sécurité a donné pour mandat à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) d'aider à « ... rétablir l'autorité nationale dans l'ensemble du pays, notamment en mettant en place une structure administrative opérante tant au niveau national qu'au niveau local ».
- En **Côte d'Ivoire**, la résolution 1739 du Conseil de sécurité a demandé à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) d'aider, en concertation avec les partenaires, « ... le Gouvernement de Côte d'Ivoire à rétablir l'autorité de l'État partout en Côte d'Ivoire ainsi que les institutions et services publics essentiels au redressement économique et social du pays ».

Les composantes affaires civiles se caractérisent notamment par leur capacité de s'adapter à des besoins différents à satisfaire à des moments différents dans des lieux différents. L'environnement peut être très dissemblable d'une mission à l'autre; à l'intérieur d'un même pays d'accueil, une zone géographique peut avoir des priorités sensiblement différentes de celles d'une autre zone. Dans certains cas, on ne peut se rendre pleinement compte des besoins à satisfaire que lorsque la mission est intégralement déployée. Au surplus, il s'agit d'environnements dynamiques qui peuvent évoluer très rapidement. Les mesures à prendre au niveau local au cours des premières phases de l'exécution du mandat sont généralement très différentes de celles qui s'imposent quelques années plus tard. La fonction affaires civiles est conçue pour être assez souple pour pouvoir tenir compte de ces facteurs, et les profils de recrutement et les méthodes de formation ont pour objet de contribuer à développer l'ensemble de compétences de base nécessaire pour ces activités et une série de spécialisations en fonction des différents contextes et phases de l'exécution d'un mandat.

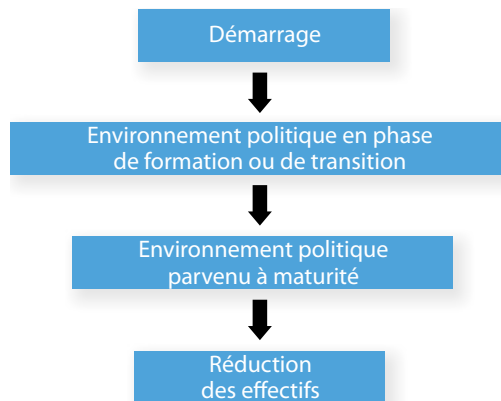


Figure 2.1. Exemple de typologie d'un environnement opérationnel évolutif

2.2 Les affaires civiles et la transition

Comme indiqué précédemment, le rôle de la composante affaires civiles est flexible et évolue presque toujours au cours d'une mission. Il n'existe aucune typologie rigoureuse du déroulement de la transition dans des situations d'après conflit, mais on peut proposer l'exemple de typologie, quoique « idéalisé », ci-après :

Pendant la phase de déploiement et de démarrage de la mission, la composante affaires civiles se focalise en général sur le déploiement rapide sur le terrain, en fonction des conditions de sécurité, afin de remplir son rôle de représentation à tous les niveaux de la mission et de suivi au niveau local. Pendant les premières phases d'une mission, elle peut être la seule ou parmi les seules composantes civiles représentées au niveau local. Elle peut donc devoir répondre aux besoins de composantes de la mission très diverses et d'autres parties prenantes non représentées. Pendant la première phase, elle peut se concentrer sur des questions telles que les suivantes :

- Liaison avec les communautés et autorités locales, promotion de la compréhension culturelle;
- Analyse des conflits, alerte rapide, collecte d'informations, évaluation des besoins (concernant diverses questions possibles, allant de la protection des civils aux informations socioéconomiques de base);
- Identification des partenariats potentiels, des possibilités de coopération et de coordination avec d'autres acteurs au niveau local, telles que les composantes en uniforme et la communauté humanitaire;
- Activités soutenues de renforcement de la confiance, telles que la prompte identification d'un petit nombre de projets à impact rapide à haute visibilité.

Pour exécuter ces tâches, la composante affaires civiles doit s'appuyer sur l'équipe de pays des Nations Unies et exploiter les capacités d'autres acteurs au niveau local, et doit faire fond, chaque fois que cela est possible, sur la participation, les priorités et les moyens des communautés et autorités locales (en incitant des acteurs à long terme

à participer et en se focalisant d'emblée sur les moyens locaux, on peut rendre plus fluides l'arrivée et le départ d'une opération de maintien de la paix).

Dans un environnement politique en phase de formation ou de transition, comme en période préélectorale, l'accent est souvent mis sur :

- Les activités touchant l'appui au développement de l'espace politique au niveau local;
- Les activités approfondies de renforcement de la confiance et de gestion des conflits.

Pendant cette phase, d'autres composantes civiles et d'autres parties prenantes peuvent être présentes au niveau local; la composante affaires civiles est alors vraisemblablement amenée à se focaliser davantage sur ces rôles spécifiques.

Dans un environnement politique en voie de maturation, comme en période post-électorale, l'accent reste probablement mis sur les activités susvisées. Toutefois, les activités à l'appui du renforcement de l'autorité de l'État peuvent, le cas échéant, prendre de l'envergure ou en venir à faire une plus grande place à l'appui concret à apporter aux institutions locales et aux nouveaux élus.

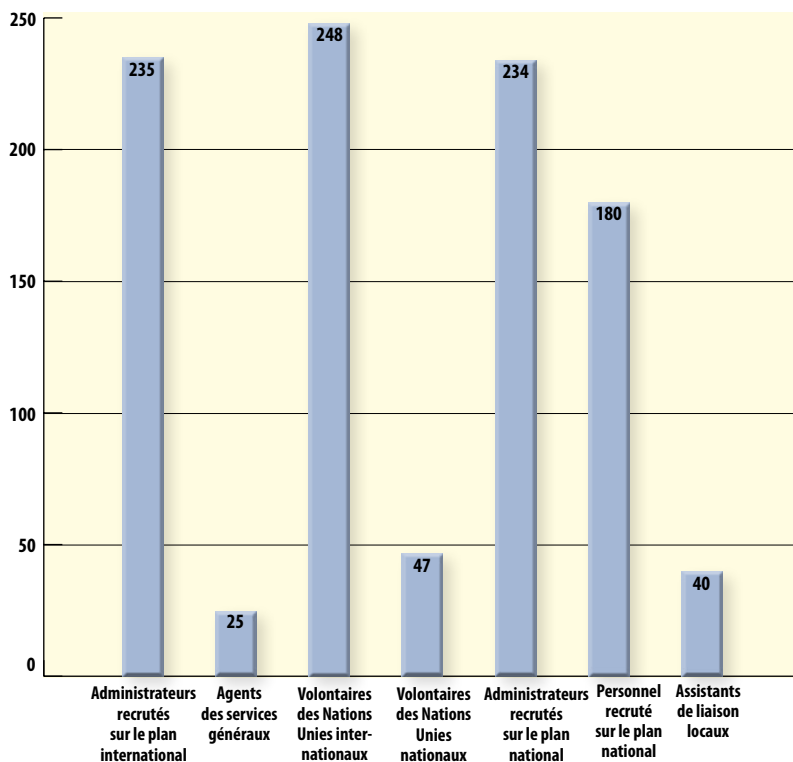
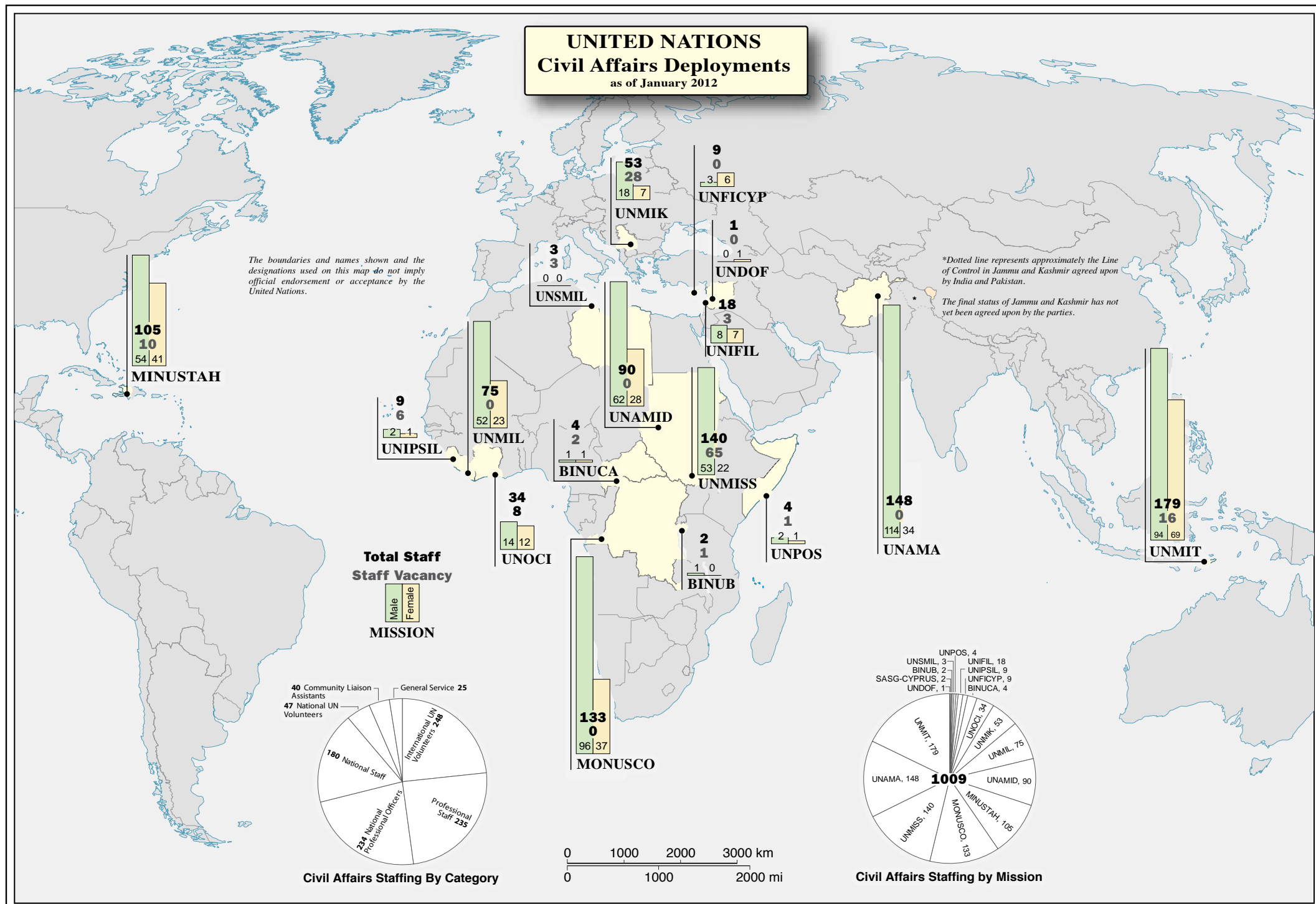


Figure 2.2. Catégories dont relève le personnel actuellement déployé (2012)

Figure 2.2 Composantes affaires civiles déployées



À mesure que la mission engage le processus de réduction des effectifs et de retrait, la composante affaires civiles peut de nouveau exercer une fonction plus générale de liaison à tous les niveaux de la mission et de suivi, alors que les autres composantes civiles qui peuvent avoir été représentées au niveau local commencent à se retirer. Comme indiqué plus haut, la planification de cette transition doit, dans toute la mesure possible, orienter dès le départ l'approche de la composante affaires civiles. La mission de maintien de la paix a pour but de favoriser la création des bases et garanties minimales jusqu'à ce que les moyens nationaux ou les moyens internationaux spécialisés prennent la relève. Comme on l'a dit, il est indispensable de mettre en place un partenariat étroit et de planifier les activités avec les acteurs à long terme, en particulier ceux de l'équipe de pays des Nations Unies. Les principaux éléments à prendre en considération et activités à mener par les composantes affaires civiles pendant les phases de réduction des effectifs et de retrait sont les suivants :

- Suivi des perceptions, attitudes et préoccupations locales concernant les questions liées à la transition;
- Action d'information des communautés visant à gérer leurs attentes et/ou à répondre aux préoccupations et à lever les malentendus au niveau local (s'agissant, par exemple, de ce qu'elles peuvent raisonnablement attendre de l'équipe de pays des Nations Unies ou de ce que la mission laissera derrière elle);
- Analyse permanente du contexte local et des systèmes d'alerte rapide, notamment en ce qui concerne la situation en matière de sécurité, alors que les composantes internationales en uniforme réduisent leurs effectifs;
- Suivi des critères de la mission en matière de retrait;
- Transfert des activités, y compris l'évaluation des capacités locales, l'identification des partenaires (nationaux ou internationaux) et l'analyse des lacunes potentielles au niveau local.

2.3. Composantes affaires civiles déployées

Au début de 2012, environ 1 000 spécialistes des affaires civiles étaient à pied d'œuvre à travers le monde, affectés à 17 missions dirigées par le DOMP ou le DAP. On trouvera aux pages 30 et 31 une carte montrant les pays et les effectifs déployés. Les composantes affaires civiles accueillent généralement une proportion assez importante du personnel recruté sur le plan national, ou responsable de programme national, qui travaille pour l'ONU dans leur propre pays. Par ailleurs, un nombre relativement élevé de Volontaires des Nations Unies (VNU) sont affectés aux affaires civiles, apportant avec eux des compétences et qualifications très diverses.

Par ailleurs, les spécialistes des affaires civiles recrutés sur le plan international incarnent la valeur onusienne fondamentale de diversité : ils viennent en effet de plus de 80 États Membres. Le profil et la composition des composantes affaires civiles correspondent largement aux régions où leurs spécialistes sont déployés. Le **graphique 2.4** donne une ventilation du personnel recruté sur le plan international selon l'origine géographique.

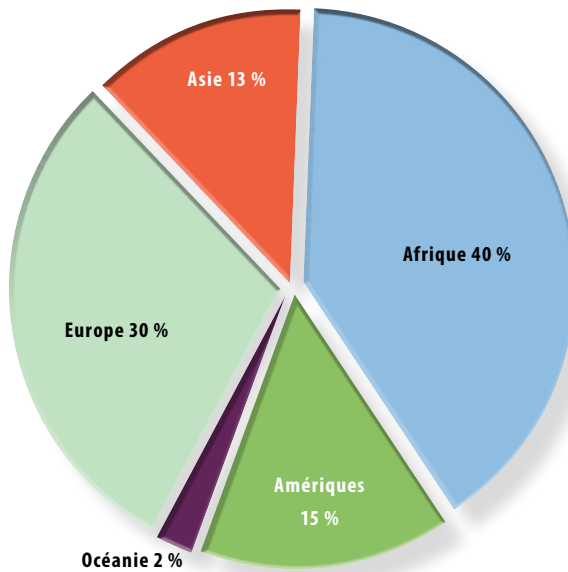


Figure 2.4. Régions d'origine du personnel recruté sur le plan international

Sur le nombre total de spécialistes des affaires civiles recrutés sur le plan national ou international, 34 % sont des femmes. Cette proportion reste inférieure à l'objectif de la parité des sexes pour le personnel civil des Nations Unies fixé par le Secrétaire général, mais elle est légèrement supérieure à la proportion des femmes actuellement présentes dans les composantes civiles des opérations de maintien de la paix, qui est inférieure à 30 %.

2.4 L'origine des activités relatives aux affaires civiles

Il y a eu des précurseurs à ce qui été plus tard nommé les composantes affaires civiles en Amérique centrale et au Cambodge entre 1991 et 1993. Par exemple, la composante administration civile de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) était chargée de superviser les structures administratives du Cambodge, depuis la sécurité publique jusqu'à l'information en passant par les finances⁵. Toutefois, la première composante dite officiellement « affaires civiles » a été constituée en 1992, dans le cadre du mandat confié à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) dans l'ex-Yougoslavie.

Le développement et la croissance des activités relatives aux affaires civiles ont été un facteur déterminant du développement et de la croissance des opérations de paix multidimensionnelles. Avec la fin de la guerre froide et la multiplication des opérations

⁵ William J. Durch, *UN Peacekeeping, American Policy and the Uncivil Wars of the 1990s* (Henry L. Stimson Center, 1996) et Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War* (St. Martin's Press, 1995), p. 149.

de paix requises pour réagir aux conflits intra-étatiques, l'ONU, de plus en plus, a été priée d'assumer des tâches civiles complexes. Ces dernières allaient bien au-delà du rôle très limité qui avait été jusque-là celui du personnel civil de maintien de la paix, qui se contentait d'assurer la liaison avec les acteurs politiques et de fournir ses « bons offices ». Cedric Thornberry, le premier directeur des affaires civiles d'une mission des Nations Unies (la FORPRONU en 1992), décrit comme suit ce nouveau rôle élargi :

Pour bien comprendre le sens que l'ONU donne aux « affaires civiles », il faut d'abord se rendre compte que la plupart des missions mises en place entre 1989 et 1992, en particulier, étaient qualitativement différentes de celles qui les avaient précédées. Ce n'est pas simplement que la plupart étaient beaucoup plus imposantes... elles devaient remplir de nombreux rôles en sus de ceux qui avaient caractérisé la période 1947-1988. Il ne s'agissait plus simplement pour l'ONU d'observer, mais d'assurer activement elle-même la paix...

Dans un enchaînement rapide d'opérations majeures, menées principalement en Namibie, en Amérique centrale et au Cambodge, il a été demandé à l'ONU non seulement de rétablir la paix, mais de conduire des processus nationaux de reconstruction et de réconciliation nationale. Il s'est agi pour elle, d'une façon générale, d'instaurer l'harmonie au sein de sociétés profondément divisées, depuis longtemps ravagées par la guerre, ou de les unifier et d'établir la démocratie là où avait prévalu la tyrannie⁶.

Ces deux thèmes fondamentaux de l'aide à fournir au titre de l'unification de sociétés divisées et de l'exercice par les États d'une autorité légitime restent des éléments essentiels de la mission des composantes affaires civiles d'aujourd'hui.

Pendant les années 90, des composantes affaires civiles de petite taille ont été incluses dans un certain nombre de missions, comme celles envoyées à Chypre, au Tadjikistan et en Géorgie. À la fin de cette décennie, des composantes affaires civiles plus importantes ont été déployées au Kosovo et au Timor oriental, pour mettre en œuvre des mandats comportant des fonctions exécutives qui étaient confiés aux opérations de maintien de la paix à ce moment-là. Dans ces cas, les composantes affaires civiles se sont trouvées mandatées pour mettre en place une administration efficace et appuyer le renforcement des capacités en vue de l'autonomie.

Au début des années 2000, on a enregistré une forte augmentation du nombre des composantes affaires civiles déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix. Chacune poursuivait un objectif propre et avait une contribution particulière à apporter dans l'exécution au niveau local d'un mandat confié par le Conseil de sécurité dans le domaine de la paix, mais chacune était là pour renforcer les liens avec les citoyens ordinaires, ainsi que pour appuyer le développement de conditions sociales propices à la paix et jouer un rôle général de facilitation au plan local.

En Sierra Leone (MINUSIL⁷ 1999-2005), la composante affaires civiles a été chargée d'aider à consolider l'autorité de l'État à travers le pays, notamment en appuyant la

⁶ Cedric Thornberry, « Civil affairs in the development of UN peacekeeping », *International Peacekeeping*, vol. 1, n° 4 (1994), p. 471 à 484.

⁷ Mission des Nations Unies en Sierra Leone.

mise en place des conseils locaux nouvellement élus, ce qui a été à l'origine des activités relatives aux affaires civiles qui ont été menées entre 2005 et 2008 par le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL), lequel a appuyé les activités des comités de relèvement au niveau des districts et des comités de relèvement et de développement au niveau des chefferies, et a relayé les vues et les aspirations de la population locale auprès des responsables au niveau national.

En République démocratique du Congo (MONUC et MONUSCO⁸ à partir de 2000), la composante affaires civiles a pris la direction des efforts faits pour développer des activités de prévention des conflits et de réconciliation et aussi pour élaborer des mécanismes d'alerte rapide destinés à protéger les civils, et pour appuyer la société civile et les institutions publiques.

Au Libéria (MINUL à partir de 2003), la composante affaires civiles contribue renforcement et à la consolidation de l'autorité de l'État et des institutions publiques, à la mise en place d'une structure administrative opérationnelle, à l'administration des ressources naturelles, au renforcement des capacités de la société civile et aux activités de réconciliation et de consolidation de la paix.

Au Liban (FINUL⁹), la composante affaires civiles a été créée en 2003 avec un seul spécialiste des affaires civiles. Au lendemain du conflit de 2006, elle a été étoffée dans le cadre de l'augmentation des effectifs de la FINUL prévue par la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité. La composante affaires civiles de la FINUL a pour but principal d'assurer une liaison et un suivi au niveau local. Elle participe également à l'analyse et à l'atténuation des conflits au niveau local, ainsi qu'à la restauration de la confiance.

En Afghanistan (MANUA¹⁰ à partir de 2003), l'unité affaires civiles est scindée : elle fournit du personnel aux sous-unités du Directeur du développement, parmi lesquelles l'unité de gouvernance, tout en fournissant du personnel aux bureaux régionaux et provinciaux de la MANUA. L'unité de gouvernance collabore étroitement avec les partenaires afghans au sein du gouvernement central à la promotion de la bonne gouvernance et à la bonne exécution des programmes de gouvernance à l'échelle du pays. La composante affaires civiles a également collaboré avec les conseils de province et de district à la promotion d'une gouvernance démocratique, représentative et efficace à l'échelon infranational, tout en fournissant un appui en matière de création d'institutions publiques, de réforme de la fonction publique, de renforcement des capacités et de coordination.

En Côte d'Ivoire (ONUCI à partir de 2004), la composante affaires civiles a trois domaines d'intervention principaux : aider à redéployer l'administration et à rétablir l'autorité de l'État; promouvoir la culture de la paix en appuyant la cohésion sociale et le règlement pacifique des conflits locaux; et assurer la direction générale et le secrétariat des projets à impact rapide.

⁸ Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.

⁹ Force intérimaire des Nations Unies au Liban.

¹⁰ Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan.



Le Président du Conseil de sécurité Martin Andjaba préside la réunion pendant laquelle le Conseil a autorisé l'extension provisoire de la Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone (MONUSIL).

En Haïti (MINUSTAH¹¹ à partir de 2004), la composante affaires civiles utilise le concept de bonne gouvernance locale pour promouvoir sa stratégie d'appui de l'action engagée par le gouvernement pour renforcer les institutions publiques à tous les niveaux et étendre l'autorité de l'État au-delà de la capitale. Le personnel des affaires civiles dirige les 10 bureaux extérieurs de la mission, en surveillant l'exécution du mandat de la composante affaires civiles au niveau local.

Au Burundi (ONUB¹² 2004-2006), la composante affaires civiles a fourni des informations et des analyses au siège de la mission, en aidant à établir des profils communaux au niveau local et à recenser les rivalités politiques ou ethniques. Cela a permis de concevoir un mécanisme d'alerte rapide concernant les conflits éventuels résultant d'une absence de bonne gouvernance. Pendant la période préélectorale, un cadre stratégique a été élaboré pour appuyer le gouvernement d'après la transition et recenser les possibilités de renforcement des capacités.

Au Soudan du Sud (MINUS 2005-2011, MINUSS¹³ à partir de 2011), la composante affaires civile a eu plusieurs domaines d'intervention principaux depuis 2005, parmi

¹¹ Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.

¹² Opération des Nations Unies au Burundi.

¹³ Mission des Nations Unies au Soudan du Sud.

lesquels la prévention des conflits et la réconciliation, l'appui à la gouvernance locale, la préservation et le renforcement de l'espace politique, et l'appui à tous les niveaux de la mission à la collecte et à la diffusion des informations. L'ampleur du déploiement de cette composante a facilité la surveillance des facteurs de déclenchement des conflits et la mise en place de systèmes d'alerte rapide, un état de la situation destiné à améliorer la compréhension des conflits, la préparation des plans d'action à déclencher en vue des migrations pacifiques de saison sèche, ainsi que l'appui aux comités de paix et de réconciliation locaux. La composante affaires civiles de la MINUSS est une composante majeure déployée un peu partout dans le pays. Ses spécialistes travaillent avec les représentants du gouvernement, les chefs traditionnels et des jeunes gens armés, dirigeant l'action d'atténuation et de règlement des conflits engagée par la mission.

Au Darfour (MINUAD¹⁴ à partir de 2007), les activités de la composante affaires civiles s'articulent autour de quatre domaines : gestion et analyse de l'information; formation et renforcement des capacités; ressources naturelles et environnement; et exécution des projets à impact rapide. Fait inhabituel, la composante affaires civiles de la MINUAD s'emploie à promouvoir la paix, alors que le conflit est toujours en cours.

Au Tchad et en République centrafricaine (MINURCAT¹⁵ 2007-2010), les trois principaux objectifs de la composante affaires civiles étaient les suivants : contribuer à la création des conditions de sécurité pouvant permettre le retour librement consenti et la réintégration sociale des personnes déplacées (DPs); appuyer les initiatives lancées par les autorités locales pour désamorcer les tensions locales et promouvoir les efforts de réconciliation au niveau local; et favoriser le renforcement de l'autorité de l'État.

Au Népal (MINUNEP¹⁶ 2007-2010), où l'on a eu un exemple de mission politique spéciale dirigée par le DAP, la composante affaires civiles a surveillé les aspects non militaires de l'accord de cessez-le-feu non pris en charge par d'autres organes de l'ONU. Elle a facilité la mise en place de conditions favorables à l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante, en s'impliquant dans les zones rurales du Népal d'où l'État était absent depuis longtemps.

En Somalie (UNPOS¹⁷ à partir de 1995), il y a deux spécialistes des affaires civiles, qui collaborent étroitement avec la composante affaires politiques et d'autres acteurs de la mission à faire accepter le processus de paix à la population, à renforcer la sécurité humaine et à améliorer la gouvernance grâce à la mise en place d'institutions civiles efficaces et responsables.

Dans le Golan syrien (FNUOD¹⁸), la composante affaires civiles a été adjointe à la mission en 2010. Un spécialiste des affaires civiles appuie la mission en matière de liaison, de suivi et d'analyse. Il appuie par ailleurs la capacité de coordination civilo-militaire et la sensibilisation culturelle du personnel de maintien de la paix.

¹⁴ Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour.

¹⁵ Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad.

¹⁶ Mission des Nations Unies au Népal.

¹⁷ Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie.

¹⁸ Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement.

2.5. Les affaires civiles dans la prochaine décennie

En 2008, pour la première fois, le DOMP et le DAM ont élaboré et diffusé une directive qui définit et conceptualise la diversité des activités relatives aux affaires civiles. Cette directive constitue le socle sur lequel on s'est appuyé pour élaborer le présent manuel, ainsi que des profils de formation et de recrutement destinés à faire en sorte que les composantes affaires civiles soient solides et bien planifiées et que leur personnel soit bien formé et prêt à relever les défis qui l'attendent.

Ce cadre institutionnel devra continuer d'évoluer et se développer pour tenir compte de l'analyse et de l'évolution de la sécurité internationale. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, par exemple, a constaté que nombre de pays sont en proie à la violence et à la pauvreté dans un cycle où celles-ci se renforcent mutuellement. Il a également établi que de plus en plus de gens souffrent d'une violence qui tient à l'absence de gouvernance et de l'état de droit, plutôt qu'à la guerre proprement dite. Cette évolution de la sécurité internationale s'est traduite par des mandats qui exigent des niveaux toujours supérieurs de participation civile sur une large gamme de questions thématiques, depuis la gouvernance, l'état de droit et le renforcement institutionnel, jusqu'aux premières tâches de consolidation de la paix et à la protection des civils.

En ce qui concerne le maintien de la paix, il y a lieu de relever, parmi ces questions nouvelles, la protection des civils, qui occupe une place importante au cœur du débat international sur l'intervention. On l'a bien vu dans le cas du dialogue international engagé tant sur la Jamahiriya arabe libyenne que sur la Côte d'Ivoire au début de 2011 et, plus tôt, en République démocratique du Congo (RDC) et au Darfour. La protection des civils est par ailleurs devenue une tâche prescrite spécifique, ayant été incluse dans huit mandats de maintien de la paix confiés par le Conseil de sécurité. On peut s'attendre à voir les affaires civiles figurer en bonne place dans une approche intégrée et coordonnée de l'exécution des mandats en ce qui concerne cette question, s'agissant de l'implication des composantes civiles et des gouvernements sur le terrain.

Entre-temps, à mesure qu'un grand nombre d'opérations de maintien de la paix mandatées pendant les années 2000 commencent à réduire leur présence militaire, l'ONU continue d'évoluer, se concentrant de plus en plus sur la dimension civile de la « consolidation de la paix » et sur le rôle que cette dimension assume en matière de prévention de la reprise des conflits. Les composantes affaires civiles ont ici un rôle déterminant à jouer, au sein tant des opérations de maintien de la paix que des missions politiques, en faisant en sorte que l'action entreprise pour atténuer les facteurs de déclenchement des conflits et associer et appuyer les autorités et les communautés locales ait une utilité sur le terrain en dehors des capitales où l'ONU est déployée. Il est indispensable que celle-ci continue de se focaliser sur une présence locale dans ces contextes si elle veut que son action aille véritablement dans le sens des priorités et des préoccupations des citoyens ordinaires dans les pays sortant d'un conflit, et, ce faisant, contribue à garantir l'accord de la population et à instaurer les conditions d'une paix durable.

L'évolution de ces rôles et la diversité des partenaires œuvrant dans des domaines et à des fonctions connexes créent le besoin et la possibilité d'un renforcement du partenariat et de la coopération, de façon que la réalisation des objectifs aille de l'avant. De

même, à mesure que se dessinent ces tendances complexes et multidimensionnelles de l'action menée par l'ONU en cas de conflits, le recensement et la fourniture des ressources appropriées et disponibles qui doivent permettre de tenir compte de ces tendances doivent eux aussi évoluer. Comme l'indique le rapport du Groupe consultatif de haut niveau intitulé *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles* (A/65/747-S/2011/85), ces défis appellent une intervention adaptable, harmonisée et, le cas échéant, civile spécialisée, ainsi qu'une approche fondée sur un partenariat entre organisations telles que la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les organisations régionales comme l'Union africaine (UA).

L'un des principaux problèmes identifiés dans l'examen des moyens civils est la nécessité d'être mieux en mesure de répertorier et de renforcer les capacités nationales. Comme l'indique le rapport, « l'ONU, forte d'un solide partenariat avec les États Membres, s'est montrée capable de mener à bien des interventions humanitaires et des opérations de maintien de la paix. Cependant, l'action de la communauté internationale n'est pas aussi efficace lorsqu'il s'agit de mobiliser au niveau national les moyens indispensables à l'instauration d'une paix durable¹⁹. » Les composantes affaires civiles sont appelées à jouer un rôle essentiel en matière de recensement et de renforcement des capacités nationales, au sein de la société civile et de l'administration locale, notamment en contribuant à ce que les voix locales puissent se faire entendre dans les processus de consolidation de la paix conduits au niveau national.

D'une façon générale, dans l'environnement évolutif de la paix et de la sécurité internationales, un atout essentiel des composantes affaires civiles est leur agilité et leur capacité de répondre avec souplesse à des exigences et à des attentes très diverses dans le cadre des mandats confiés par le Conseil de sécurité. Un aspect de cette souplesse est celui qui permet à ces composantes de diriger leur attention en fonction de la disponibilité et de la présence d'autres partenaires internationaux au niveau local, en particulier ceux qui possèdent une expertise dans des domaines très spécialisés. Les affaires civiles peuvent jouer un rôle important s'agissant de mobiliser ces partenaires dans des lieux et à des moments où on en a le plus besoin. C'est là un modèle économique rationnel, vu le caractère prohibitif et l'inutilité de la présence à tout moment d'une équipe complète d'experts dans chaque localité du pays. Il permet également de s'assurer que l'appui dispensé au niveau local est axé sur les besoins, au lieu d'être simplement fourni parce qu'il se trouve qu'un service ou un moyen donné est disponible.

On peut s'attendre à ce que les composantes affaires civiles restent à la pointe de l'action menée par l'ONU en cas de conflits et pour renforcer les processus, les structures, les relations et la confiance nécessaires pour aider les pays et les communautés à briser le cycle de la violence.

¹⁹ *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*, rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011).

Lectures recommandées

Nom	Directive du DOMP/DAM concernant les affaires civiles (avril 2008)
Description	Présente le point de vue officiel du DOMP/DAM sur les rôles des composantes affaires civiles et les principaux aspects de leur gestion.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Réseau des affaires civiles
Description	La bibliothèque et le forum de discussion ont une foule d'informations sur l'activité de ces composantes dans les missions. Les membres peuvent également poser des questions, répondre à des questions et engager une discussion avec des collègues d'autres missions.
Source	Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Intranet POINT consacré aux opérations de paix
Description	Il permet d'accéder aux intranets de toutes les missions, et les sites sont un point de départ pour se renseigner sur les activités relatives aux affaires civiles menées dans d'autres missions. Ce lien n'est accessible que pour le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix.
Source	https://point.un.org/UNHQ/SitePages/POHome.aspx
Nom	Civil Affairs Guidance and Training Needs Assessment (Directives en matière d'affaires civiles et évaluation des besoins de formation) [2008]
Description	Donne un aperçu de la fonction affaires civiles à ce moment-là, en recensant les diverses tâches entreprises.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/65/19 (2011)
Description	C'était la première fois qu'un organe de l'Assemblée générale faisait référence aux composantes affaires civiles, en reconnaissant l'importance de leurs trois fonctions essentielles et en faisant séparément référence à leurs activités pour assurer la protection des civils. Pour des références aux affaires civiles, voir p. 20 et 38.
Source	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/65/19

Chapitre 3 | Coopération et intégration



Une équipe des Nations Unies rencontre la communauté locale, sud du Darfour

Photo ONU/Olivier Chasot

Le présent chapitre décrit les structures et acteurs principaux au sein des missions de maintien de la paix de l'ONU, évoque les missions intégrées, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires ne relevant pas du système des Nations Unies, et examine l'état de la coordination et de la coopération entre ces parties prenantes.

L'un des éléments déterminants du type de rôle que les composantes affaires civiles jouent est constitué par la présence et les activités d'autres acteurs et par les atouts ou points faibles de l'action collective menée par les Nations Unies dans un contexte donné. La conception relativement souple d'une composante affaires civiles et sa capacité d'adaptation à l'évolution de la situation sur le terrain impliquent qu'elle a une contribution essentielle à apporter s'agissant de favoriser une intervention solide et cohérente de l'Organisation des Nations Unies tout entière. Pour que cette contribution soit la plus utile possible, il est très important que les spécialistes des affaires civiles comprennent les rôles joués par leurs partenaires internes, les membres de l'Équipe de pays des Nations Unies et d'autres acteurs, de manière à pouvoir établir des partenariats efficaces et complémentaires.

3.1 Partenariats essentiels au sein de la mission

Il existe des éléments communs à toutes les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, mais il n'y a pas deux missions semblables et il n'existe aucune approche ou structure applicable à toutes les opérations de ce type. La conception des missions est déterminée par leur contexte spécifique. Elle s'appuie sur les propositions que le Secrétaire général adresse au Conseil de sécurité et est le plus souvent élaborée en utilisant le processus de planification intégrée des missions à la suite d'une évaluation stratégique et d'une mission d'évaluation technique. Les activités et outils de planification utilisés dans le domaine du maintien de la paix sont examinés en détail au **chapitre 8**.

Les opérations classiques sont composées pour l'essentiel d'observateurs militaires avec un personnel civil peu nombreux, mais les opérations multidimensionnelles ont un effectif beaucoup plus important et présentent une diversité beaucoup plus grande dans leur composition. Ces opérations peuvent regrouper des contingents militaires, des observateurs et des officiers d'état-major; des policiers et des unités de police constituées; et des civils recrutés sur le plan international et national relevant de plusieurs composantes. Chacun de ces groupes et chacune de leurs sections a souvent sa propre sous-culture, qu'il peut être très utile à la composante affaires civiles d'essayer de comprendre et de prendre en considération. On trouvera ci-après une description des relations que la composante affaires civiles a généralement avec les principales autres composantes.

Équipe de direction de la mission

Un petit nombre de missions « classiques » sont dirigées par un commandant de la force, mais la majorité des missions où est présente une composante affaires civiles sont dirigées par un Représentant spécial du Secrétaire général civil épaulé par un ou deux Représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général. En règle générale, ces missions comptent un Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé des questions politiques et un autre Représentant spécial adjoint du Secrétaire général à double ou triple rôle, remplissant en même temps les fonctions de coordonnateur résident et de coordonnateur des opérations humanitaires dans les pays frappés par une crise humanitaire. Les chefs des principales composantes fonctionnelles, y compris, dans la plupart des cas, la composante affaires civiles, sont également membres de l'équipe de direction de la Mission.

Le point de savoir à quel Représentant spécial adjoint du Secrétaire général la composante affaires civiles doit rendre compte au Représentant spécial du Secrétaire général a suscité de nombreux débats. La raison en est que les activités relatives aux affaires civiles sont manifestement liées à celles de toutes les autres composantes de la mission et que, souvent, au niveau local, les composantes affaires civiles servent d'intermédiaires entre les acteurs politiques et ceux de la sécurité, d'une part, et entre les acteurs humanitaires et ceux du développement, d'autre part. Le DOMP a décidé, en adoptant la directive relative aux affaires civiles en 2008, que, étant donné que la fonction principale de la composante affaires civiles est généralement politique, elle rend compte de ses activités par le biais du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé

des questions politiques, en particulier dans les premières phases d'une mission. Toutefois, la directive prévoit des circonstances dans lesquelles cette composante peut par la suite relever du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires en fonction de l'évolution de la situation²⁰. Dans un cas comme dans l'autre, cette composante peut contribuer à l'intégration des deux fonctions par le biais d'une bonne planification et d'une bonne communication de l'information.

Affaires politiques

C'est sans doute la composante avec laquelle la composante affaires civiles collabore le plus étroitement et doit impérativement partager une approche stratégique et un dispositif de communication bidirectionnelle de l'information et d'analyse. L'activité d'une mission est par nature « politique », en ce qu'elle est mandatée par le Conseil de sécurité et poursuit des objectifs spécifiques à l'appui d'un processus de paix, ce que l'on retrouve dans la fonction remplie par la composante affaires civiles. En règle générale, les composantes affaires politiques travaillent sur les processus politiques engagés à l'échelon national et les composantes affaires civiles sur ceux qui sont engagés aux échelons régionaux dans le cadre de leur fonction de représentation à tous les niveaux de la mission à l'échelon local. Il est donc très important de maintenir une liaison étroite avec la composante affaires politiques. Il y a lieu de noter que, lorsqu'il existe plusieurs « centres de gravité » géographique, dans lesquels la politique nationale se négocie, la composante affaires politiques est généralement représentée dans les localités correspondantes, parallèlement à la composante affaires civiles, ainsi que dans la capitale. Toutefois, dans les cas où l'activité politique se concentre essentiellement dans la capitale, les composantes affaires politiques se cantonnent généralement dans la capitale, et les spécialistes des affaires civiles se chargent alors le plus souvent, au niveau local, et en sus de leurs autres tâches, du suivi et de l'analyse de la situation politique dans l'optique des questions concernant les relations entre le centre et la périphérie.

Cellule d'analyse conjointe de la Mission

Il s'agit d'une unité relativement nouvelle au sein des missions, dont le rôle n'est pas encore définitivement fixé. La fonction exacte qu'elle remplit varie en fonction de la mission considérée, mais, en substance, la Cellule d'analyse conjointe de la Mission recueille des informations provenant de toutes les composantes d'une mission donnée pour établir des analyses à l'appui des activités stratégiques de cette mission. Naturellement, le suivi et l'analyse effectués par la composante affaires civiles constituent une source essentielle d'informations en provenance de l'échelon local et peuvent également contribuer à affiner l'analyse réalisée par la Cellule d'analyse conjointe de la Mission en la vérifiant par rapport à ce qui se passe sur le terrain. La composante affaires civiles peut être une source d'informations des plus utiles pour la Cellule d'analyse conjointe de la Mission lorsqu'il s'agit de rassembler des matériaux sur des problèmes spécifiques tels qu'ils se manifestent à l'échelle du pays.

²⁰ Directive concernant les affaires civiles du DOMP/DAM par. 24 et 25.

Information publique

Les composantes affaires civiles appuient directement les activités d'information publique en fournissant des informations sur les attitudes et les perceptions des différents groupes au niveau local et en contribuant à la conception des messages qui sont transmis à la population par les médias. Il s'impose d'assurer une bonne coordination avec la composante information publique de façon à garantir la cohérence des messages transmis au public directement et par les médias.

Appui à la mission

Au sein d'une mission, les services d'appui spécialisés sont indispensables à la bonne exécution des tâches prescrites. La composante appui supervise les éléments d'appui essentiels, à savoir l'administration, les ressources humaines et la logistique. Elle contrôle également les composantes qui collaborent étroitement avec la composante affaires civiles à l'exécution des projets à impact rapide, à savoir le génie et les finances. Étant donné que ces composantes doivent respecter des règles et directives de l'ONU très strictes, la composante appui prête parfois le flanc à la critique pour ne pas être suffisamment prompte à répondre aux besoins opérationnels de la mission. La connaissance des rôles et des responsabilités de la composante appui au sein de la mission et l'instauration rapide de relations de coopération à propos des projets peuvent contribuer à dégager une interprétation commune des priorités et à fournir un appui optimal.

Contingents

Les contingents des pays fournisseurs de personnel de police constituent parfois la plus importante composante des opérations de maintien de la paix. Leurs fonctions précises dépendent du mandat de chaque mission, mais l'une de leurs fonctions essentielles est de maintenir un environnement favorable à tous les aspects du fonctionnement de la mission. Les spécialistes des affaires civiles sur le terrain auront généralement deux points de contact avec la composante militaire de la mission, à savoir l'officier supérieur en poste dans la localité où ils sont affectés et l'officier chargé de la coordination civilo-militaire (ACM) pour la région considérée. Les officiers chargés de l'ACM facilitent la circulation de l'information, donnent des avis sur la manière dont les contingents peuvent aider les composantes civiles ou les autorités locales, assurent la liaison avec les autorités locales et coordonnent les demandes adressées aux contingents. Tout en relevant de la structure de commandement militaire, les officiers chargés de l'ACM participent généralement aux mécanismes de coordination des composantes civiles. Comme ils ne peuvent être présents qu'au niveau du quartier général ou des secteurs, il arrive qu'un observateur militaire remplisse la fonction d'ACM au niveau local et de principal interlocuteur des spécialistes des affaires civiles. Il est très important qu'au niveau du quartier général la composante affaires civiles coopère avec les contingents et mette en place un système convenu d'interaction auquel participent aussi bien les structures de commandement militaires que les spécialistes des affaires civiles.

Il importe que ces derniers aient une bonne compréhension des grades, rôles et structures de commandement militaires. Cela aidera la composante affaires civiles à comprendre comment dialoguer avec ses interlocuteurs militaires et comment forger des partenariats efficaces.



La composante militaire peut comprendre :

Des conseillers militaires : officiers chargés de donner des avis au commandant de la force ou au Représentant spécial du Secrétaire général au siège de la mission.

Des observateurs militaires/experts en mission : officiers non armés déployés pour surveiller et superviser tous arrangements militaires ou de sécurité prévus par l'accord de paix. Ils sont généralement présents à tous les niveaux et la composante affaires civiles collabore étroitement avec eux au plan local.

Des unités militaires constituées : les États Membres fournissent des unités qui correspondent aux formations militaires classiques, comme par exemple :

- Escouade (7 à 12 soldats)
- Section (3 ou 4 escouades, 30 à 40 soldats)
- Compagnie (120 à 150 soldats)
- Bataillon (500 à 1 000 soldats)
- Brigade (4 000 à 10 000 soldats)

Une section ou une compagnie est généralement stationnée sur chaque site de la mission au niveau local.

Les personnels militaires sont organisés en différentes armes et se répartissent selon les catégories numérotées ci-dessous. Selon l'ampleur et la nature du déploiement et les unités opérationnelles, on emploie les désignations suivantes : J (interarmes), G (armée de terre) ou S (personnel subalterne). Les désignations numériques demeurent les mêmes.

- 1 – Personnel et administration
- 2 – Renseignements et sécurité
- 3 – Opérations
- 4 – Logistique
- 5 – Plans
- 6 – Transmissions
- 7 – Formation
- 8 – Financement et ressources
- 9 – Coordination civilo-militaire (ACM)

Aux niveaux local et régional, les spécialistes des affaires civiles peuvent fournir à la composante militaire des conseils sur les questions civiles, les normes culturelles et le contexte général de l'exécution du mandat, ce qui revêt une importance particulière pour assurer la continuité compte tenu de la relève des contingents. Ils peuvent aider à lever tout malentendu ou à régler tout conflit entre les communautés et les unités militaires. L'activité que la composante affaires civiles mène aux niveaux social et administratif à l'échelle du pays peut également contribuer à démilitariser progressivement les problèmes auxquels les contingents font face, par exemple en encourageant le dialogue ou l'interaction civique dans les zones tampons. La composante affaires civiles peut donner des avis sur les processus de choix et de gestion des projets à impact rapide et faciliter la participation de la composante militaire à ces processus, notamment en lui indiquant les lieux dans lesquels et les modalités selon lesquelles cette participation peut être appropriée ou non. Dans les cas où les contingents disposent de leurs

propres ressources pour exécuter des projets, la composante affaires civiles peut leur donner des conseils visant à faire en sorte que ces activités soient conformes aux priorités et approches générales de la mission et aux orientations données par le DOMP. Elle peut aussi aider à planifier et mettre en œuvre des initiatives civilo-militaires communes, notamment en ce qui concerne la protection des civils.

Police

Les composantes police des Nations Unies comprennent deux types de personnel : les policiers n'appartenant pas à une unité constituée, qui sont des « experts en mission » et ne sont généralement pas armés; et les unités de police constituées, qui sont des contingents armés d'environ 140 policiers envoyés par un seul pays et affectés à des tâches de maintien de l'ordre et de protection du personnel et des installations des Nations Unies, ainsi qu'à des opérations à haut risque.

Les mandats confiés à la police des Nations Unies sont devenus plus complexes, passant avec le temps de tâches d'observation et de conseil à des tâches de renforcement des capacités et de réforme institutionnelle. Les policiers des Nations Unies partagent les mêmes locaux que leurs homologues de l'État d'accueil et travaillent à leurs côtés tout en se faisant les agents du changement. Les policiers n'appartenant pas à une unité constituée sont très bien placés pour s'acquitter de tâches de liaison et de conseil concernant tout projet impliquant la participation de la police nationale. Les unités de police constituées, tout en étant conçues pour des tâches de maintien de l'ordre, peuvent aussi être utiles pour assurer la sécurité des transports et des installations, y compris la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire et des camps de personnes déplacées.

La coordination entre les composantes police des Nations Unies et affaires civiles doit s'effectuer au quartier général de la mission et au niveau des districts et des régions, ainsi que, le cas échéant, au niveau des commissariats. Comme elle le fait à l'appui de la composante militaire au niveau local, la composante affaires civiles peut donner des conseils au sujet du cadre stratégique et politique des opérations et de la liaison avec les communautés, en contribuant à garantir la cohésion et la cohérence entre tous les acteurs locaux de la mission. Elle peut également, sur demande, contribuer à la fois aux processus d'entrée en fonctions et à l'élaboration de projets ou de programmes de police, en aidant la composante police à comprendre le contexte politique et socioéconomique dans lequel elle opère. Dans les missions qui se voient confier le mandat de protéger les civils, la police des Nations Unies a collaboré avec la composante affaires civiles, et d'autres partenaires de la mission, à des mécanismes de protection conjointe, d'intervention et d'alerte rapides.

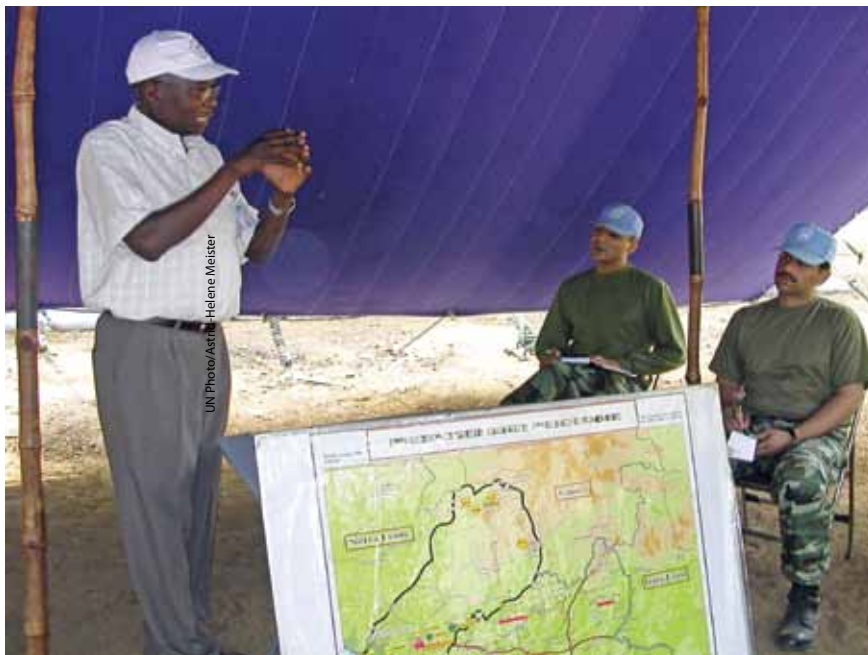
Droits de l'homme

Nombre d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont chargées de promouvoir et de protéger les droits de l'homme en surveillant et en aidant à enquêter sur les violations de ces droits et/ou en renforçant la capacité des institutions et acteurs nationaux à faire de même. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) fournit aux opérations de maintien de la paix multidimensionnelles une expertise, des directives et un appui dans ce domaine. Lorsqu'une compo-

sante droits de l'homme n'est pas représentée au niveau local, la composante affaires civiles peut fournir des renseignements sur la situation locale et jouer un rôle essentiel d'alerte rapide et de conseil au sujet de la nécessité éventuelle d'une augmentation temporaire de la présence dans une localité donnée. Dans les cas où la composante droits de l'homme est représentée au niveau local, une coordination étroite s'impose. Il est indispensable que les spécialistes des affaires civiles demeurent en contact avec les spécialistes des droits de l'homme et leur demandent conseil; ces spécialistes des droits de l'homme doivent posséder des compétences spécialisées en matière d'analyse des menaces concernant les droits de l'homme. Les informations et analyses pertinentes doivent être partagées, compte tenu des problèmes de confidentialité, et les informations nécessitant un suivi technique doivent être communiquées à la composante droits de l'homme, mieux à même de donner des conseils sur la marche à suivre, notamment en renvoyant certaines affaires aux mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

Égalité entre les sexes

Les missions multidimensionnelles du DOMP/DAM ont l'obligation d'intégrer une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans toutes les politiques, tous les programmes et toutes les activités, et d'appliquer la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité. Ces missions ont une équipe chargée des questions liées à la parité des sexes dont l'effectif varie en fonction de la taille de chaque mis-



Le chef de la composante affaires civiles de la MINUL expose le programme de désarmement, démobilisation, rapatriement et réintégration (DDRR) au quartier général du contingent pakistanais à Tubmanburg (Libéria).

sion; cette équipe donne au Représentant spécial du Secrétaire général et à la mission des avis sur la manière d'intégrer les questions relatives à l'égalité entre les sexes dans tous les secteurs d'activité. Ces équipes collaborent souvent avec la société civile et les organisations féminines, souvent de concert avec les composantes affaires civiles, en vue d'appuyer la participation des femmes à des domaines tels que l'alerte rapide, la protection des civils, la police de proximité et la consolidation de la paix à l'échelon local. Les contacts étroits que les composantes affaires civiles maintiennent avec les communautés et autorités locales à travers le pays permettent à la communauté des affaires civiles de fournir aux équipes chargées des questions liées à la parité des sexes des informations et des analyses sur les tendances ou problèmes spécifiques observables à l'échelon local. De même, l'équipe chargée de cette question peut constituer une source essentielle d'informations que la composante affaires civiles peut exploiter pour tenir compte à tous les niveaux de cette problématique dans la planification et l'exécution de son travail.

Processus électoral

Dans les cas où une opération de maintien de la paix est chargée d'aider ou d'appuyer un processus électoral, une composante ou unité électorale est prévue dans la structure de la mission. Elle reçoit des directives stratégiques et un appui opérationnel de la Division de l'assistance électorale du DAP. En règle générale, les composantes de ce type jouent un rôle d'appui technique en rapport avec les élections, qui est complété par le travail de la composante affaires civiles. Il importe d'assurer une coordination étroite et un partage de l'information entre ces composantes.

Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)

Nombre de missions sont chargées d'appuyer le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), et ces composantes sont parfois représentées au niveau local aux côtés de la composante affaires civiles. Lorsqu'elles ne le sont pas, la composante affaires civiles peut jouer un rôle de facilitateur, comme dans le cas des autres composantes, en les tenant informées de questions d'intérêt local et en les mobilisant à l'échelon local en cas de besoin. Le DDR est un processus complexe qui a des dimensions politiques, militaires, humanitaires et socioéconomiques. Les composantes DDR mènent diverses activités visant à renforcer la confiance afin de favoriser la stabilisation et le progrès, tout en servant d'éléments déclencheurs pour les arrangements politiques et de sécurité à plus long terme affectés par le DDR. Leur travail présente manifestement des complémentarités avec celui des composantes affaires civiles dans les domaines de la restauration de la confiance et de l'appui à la gestion des conflits au niveau local dans les situations postconflituelles, et une coordination étroite et un appui mutuel sont importants, tant pour la planification que pour l'exécution des tâches dans ce domaine.

Missions intégrées et partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies

L'intégration d'une mission de maintien de la paix et de l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre d'une stratégie globale, sous la direction d'un représentant civil

du Secrétaire général, peut renforcer sensiblement l'impact collectif des activités de consolidation de la paix menées par les Nations Unies. On reviendra plus en détail au **chapitre 8** sur les cadres de planification, tels que le cadre stratégique intégré, utilisés pour appuyer cette approche coordonnée.

Les arrangements et structures d'intégration varient selon le contexte et peuvent évoluer en fonction de la phase de la mission et de la situation sur le terrain. Ils sont généralement moins élaborés dans les situations marquées par la poursuite du conflit. Certaines missions sont structurellement intégrées, ce qui veut dire que le Coordonnateur résident/coordonnateur des opérations humanitaires fait office de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général afin de promouvoir une bonne coordination entre la mission, les organismes des Nations Unies et les partenaires extérieurs. Mais que les missions soient structurellement intégrées ou non, un partenariat stratégique efficace doit exister entre la mission de maintien de la paix et l'équipe de pays des Nations Unies, afin que toutes les composantes opèrent d'une manière cohérente et complémentaire. En raison de sa présence locale sur le terrain et de l'attention prioritaire qu'elle accorde aux questions sociales et civiques, la composante affaires civiles est souvent l'une des composantes des opérations de maintien de la paix qui entretiennent les liens opérationnels les plus étroits avec l'activité des partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies. Cette composante peut donc contribuer d'une manière importante à mettre an application le concept d'intégration sous la forme de réponses concrètes apportées aux problèmes rencontrés sur le terrain. La coordination sur le terrain est examinée en détail au **chapitre 9**.

L'équipe de pays des Nations Unies rassemble les différents organismes, fonds et programmes des Nations Unies, ce qui assure la coordination et la prise de décisions inter-organisations au niveau des pays. Dirigée par le Coordonnateur résident, l'équipe de pays des Nations Unies englobe toutes les entités du système des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles de développement, d'urgence, de relèvement et de transition dans les pays bénéficiaires. L'équipe de pays des Nations Unies a pour principal objectif d'amener les organismes à élaborer des plans de façon concertée et à collaborer, sous la direction du Coordonnateur résident, en vue d'aboutir à des résultats concrets.



On trouvera des informations supplémentaires sur chacun des organismes, fonds et programmes des Nations Unies sur le site www.unsystem.org.

Les acteurs de l'équipe de pays des Nations Unies, notamment, prennent souvent la tête des activités de planification, préparation et intervention humanitaires, et mettent à disposition les ressources de leurs programmes ainsi que des compétences spécialisées pour remédier à divers problèmes, en adoptant une approche à long terme pour certains des problèmes principaux. De leur côté, les composantes affaires civiles apportent une solide présence sur tout le territoire, un accès au processus politique et la possibilité d'utiliser des ressources logistiques et sécuritaires. Sur la base de ces avantages comparatifs, les composantes affaires civiles et les organismes des Nations Unies peuvent collaborer de diverses façons, notamment par l'exécution à l'échelon local de

programmes communs. Les affaires civiles peuvent également, le cas échéant, faciliter le travail des partenaires des Nations Unies qui ne sont pas représentés au niveau local, en leur fournissant des informations à l'appui de leur programmation, en les aidant à contrôler l'exécution de leurs programmes au niveau local ou en facilitant l'appui logistique à ces derniers. La **troisième partie** du présent manuel donne des exemples de coopération réussie. D'une façon générale, il convient de ne pas oublier que certains acteurs des Nations Unies peuvent avoir opéré dans un pays depuis plusieurs années au moment de l'arrivée de la mission et continueront à le faire après son départ. Il importe donc que les composantes affaires civiles tiennent compte des réseaux de contacts constitués par leurs partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies et des activités réalisées par ces derniers avant leur arrivée et, le cas échéant, tirent parti de leur connaissance et de leur compréhension de la situation sur le terrain. De même, il importe de se demander dès les premières phases de la coopération ce qu'il adviendra probablement de ces partenariats et des problèmes auxquels ils remédient, une fois que les missions de maintien de la paix se seront retirées. Au moment de la planification du retrait de la mission, la composante affaires civiles doit travailler en coordination étroite avec l'équipe de pays des Nations Unies dès le début et ne pas partir du principe que les tâches prises en charge par la mission pourront être automatiquement confiées aux partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies après le départ de la mission.

L'intégration peut comporter des avantages importants, comme ceux d'aider à harmoniser les ressources et de procurer une vision et une stratégie communes à l'échelle du pays pour la consolidation de la paix. Cela étant, elle soulève également un certain nombre de difficultés, notamment parce que les organismes partenaires des Nations Unies sont régis par des mandats, des calendriers, des structures décisionnelles et des modes de financement qui sont très différents de ceux des opérations de maintien de la paix. Il peut être utile de mettre en exergue les possibilités qui découlent de l'engagement collectif des États Membres, notamment par le biais d'une série d'objectifs précis exprimés sous la forme d'un mandat du Conseil de sécurité. Ce niveau d'engagement peut ouvrir des perspectives importantes aux pays qui sortent d'un conflit et aux multiples acteurs internationaux qui diffèrent tant par leurs missions que leurs compétences.

L'une des différences importantes entre les missions de maintien de la paix et les organismes partenaires des Nations Unies est le mode de financement : les fonds nécessaires à une opération de maintien de la paix proviennent de contributions budgétaires mises en recouvrement et sont donc relativement prévisibles, alors que les sources de financement de nombre d'organismes partenaires des Nations Unies sont constituées par des contributions volontaires. Les processus de planification peuvent s'en trouver singulièrement compliqués. De même, les délais des partenaires peuvent différer : les acteurs humanitaires s'occupent de répondre immédiatement à des besoins de secours temporaires, tandis que le personnel de maintien de la paix œuvre en fonction d'un calendrier politique et que les acteurs du développement articulent leurs interventions sur une perspective à plus long terme. La compréhension de ces différences institutionnelles entre les principaux organismes partenaires des Nations

Unies peut contribuer à atténuer d'éventuelles tensions et faciliter la mise en place de partenariats. Elle peut aussi aider à transférer les activités entreprises pendant les phases humanitaires ou de stabilisation dans la phase de développement.

3.2. Partenaires externes

Les principaux acteurs n'appartenant pas à l'Organisation des Nations Unies, dont un grand nombre sont représentés au niveau national plutôt que national, sont les organismes bilatéraux de développement national, les organisations multilatérales, les institutions financières internationales, les organisations régionales et sous-régionales, et les ONG internationales. Tous ces acteurs ont leurs propres priorités, qui peuvent ne pas forcément être alignées sur celles de la mission des Nations Unies. Toutefois, comme dans les cas de la coordination interne et de l'intégration au sein des Nations Unies, le dialogue avec les acteurs n'appartenant pas à l'ONU consiste à forger des liens et à comprendre les différentes règles et les différents mandats qui régissent l'approche suivie par chacun d'entre eux. Il consiste aussi à prendre conscience que les Nations Unies ne jouent qu'un seul rôle, même s'il est essentiel, parmi une foule d'autres acteurs. La composante affaires civiles remplit souvent une importante fonction de coordination auprès des acteurs internationaux au niveau local, en s'employant à harmoniser au mieux les activités, compte tenu des différences d'intérêts et d'objectifs. On y reviendra au [chapitre 9](#).

Lectures recommandées

Nom	Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: principes et orientations (« doctrine Capstone »)
Description	Contient un bref aperçu des principaux partenaires.
Source	http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf
Noms	Politique du DOMP/DAM relative aux cellules d'analyse conjointe des missions (juillet 2010)
	Directives du DOMP/DAM concernant les cellules d'analyse conjointe des missions (février 2010)
	Politiques DPI/DOMP régissant la diffusion des informations dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (juillet 2006)
	Politique HCDH/DOMP/DAP/DAM des droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques des Nations Unies (septembre 2011)
	Coordination civilo-militaire dans les missions intégrées de maintien de la paix des Nations Unies (novembre 2010)
	Politique du DOMP : Autorité, commandement et contrôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (février 2008)

Nom	Directive du DOMP/DAM concernant l'égalité entre les sexes en matière de maintien de la paix (juillet 2010)
Description	Les documents susvisés, qui représentent la doctrine officielle concernant les rôles et responsabilités des autres composantes des missions de maintien de la paix du DOMP/DAM, fournissent des informations détaillées sur les partenaires.
Source	Ces documents ne sont accessibles que pour le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Note d'orientation du Secrétaire général sur les missions intégrées (février 2006)
Description	Orientations officielles de l'ONU sur les missions intégrées.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Décision du Secrétaire général sur l'intégration (publiée le 4 mai 2011)
Description	Orientations officielles de l'ONU sur l'intégration.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org

Chapitre 4 | Thèmes transversaux : consolidation de la paix et protection



Composante affaires civiles collaborant avec les autorités locales en Haïti

Le présent chapitre aborde la consolidation de la paix et la protection des civils, qui sont deux importants thèmes transversaux dans le domaine des affaires civiles. Il étudie le rôle des spécialistes des affaires civiles en tant qu'agents de la consolidation de la paix au plan local et examine l'évolution de la participation des missions de maintien de la paix de l'ONU pour protéger les civils.

4.1 Les composantes affaires civiles en tant qu'agents de la consolidation de la paix au plan local

Qu'est-ce que la consolidation de la paix ?

La « consolidation de la paix » s'entend d'un processus résolument politique qui repose sur tout un éventail d'activités, différentes d'un contexte à l'autre, qui visent à rendre la paix autonome et à réduire le risque d'une reprise du conflit. Ces activités sont menées à bien à des niveaux différents et par de nombreux acteurs, aussi bien nationaux qu'internationaux.

Le rapport du Secrétaire général intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (2009) énonce cinq priorités récurrentes :

- Les fondements de la sûreté et de la sécurité, notamment l'action antimines, la protection des civils, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, le renforcement de l'état de droit et le lancement d'une réforme du secteur de la sécurité;
- Les processus politiques, notamment dans le domaine électoral, qui renforcent le dialogue et la réconciliation générale et développent les moyens de gestion des conflits aux niveaux national et local;
- La fourniture de services essentiels, tels que l'eau et l'assainissement, la santé et l'enseignement primaire, et le retour et la réintégration des personnes déplacées dans leur propre pays et des réfugiés en toute sécurité et dans des conditions viables;
- Le rétablissement des fonctions publiques essentielles, en particulier l'administration et les finances publiques, aux niveaux national et local;
- La revitalisation de l'économie, notamment la création d'emplois et de moyens de subsistance (agriculture et travaux publics), en particulier pour les jeunes et les ex-combattants démobilisés, ainsi que la remise en état des infrastructures de base.

L'expression « consolidation de la paix » a évolué depuis que l'ancien Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali l'a employée pour la première fois dans *l'Agenda pour la paix*. La création de la Commission de consolidation de la paix et l'autorisation de plusieurs missions politiques spéciales chargées d'accomplir des tâches de consolidation de la paix ont rendu nécessaire de préciser le lien entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix.

Le DOMP a souligné que le maintien de la paix ne remplace ni ne précède la consolidation de la paix, mais que les Casques bleus sont d'importants agents de la consolidation de la paix, en particulier dans ses premières phases. Ce que les composantes affaires civiles font à travers le monde depuis près de vingt ans pour tenter d'aider des sociétés à passer du conflit à la paix est, pour l'essentiel, un travail de consolidation de la paix au plan local.

Afin de mieux préciser le lien entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix, et l'avantage comparatif d'opérations de maintien de la paix menées dans le cadre d'un projet plus général de consolidation de la paix, le DOMP a identifié trois rôles pour le personnel de maintien de la paix dans un document de 2010 intitulé *Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus*²¹. Ces rôles consistent à « articuler, favoriser et exécuter ». Le tableau ci-après les récapitule succinctement et explique la manière dont la composante affaires civiles les appuie au niveau local.

²¹ Ces rôles sont également exposés dans le rapport du Secrétaire général intitulé *Application des recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix*, A/65/680 (2011).

Articuler	
<p>Rôle de l'ensemble de la mission</p> <p>Le Représentant spécial du Secrétaire général et l'équipe de direction collaborent avec les partenaires nationaux et internationaux à l'articulation des priorités stratégiques et des éléments d'un chemin critique vers leur mise en œuvre; ces priorités sont rassemblées dans le cadre stratégique intégré, entre autres. Le Représentant spécial du Secrétaire général rend compte au Conseil de sécurité par l'intermédiaire du Secrétaire général et collabore avec les autres acteurs au maintien de l'appui politique international. Lorsque le pays est inscrit à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix, la mission, le DOMP et le DAM fournissent un appui. La mission favorise une consultation et une communication efficaces entre l'État et la société et, de concert avec les partenaires, aide le gouvernement à articuler des priorités, des plans et des programmes.</p>	<p>Contribution de la composante affaires civiles</p> <p>Les composantes affaires civiles évaluent les perceptions et priorités de la population locale à travers le pays, pour s'assurer que les activités nationales de consolidation de la paix menées par la mission tiennent compte des réalités locales et signaler toute incompatibilité entre les approches axées sur l'élite et celles qui privilégient les initiatives partant de la base. Elles contribuent à faire connaître les différentes réalités régionales. Elles fournissent une tribune qui permet aux différentes parties prenantes de faire entendre leur voix dans le cadre des négociations ou des processus de hiérarchisation de priorités. Elles aident également les administrations locales à articuler des priorités, des plans et des programmes liés au processus engagé à l'échelon national. Par ailleurs, elles sont associées au processus de suivi des progrès réalisés à l'échelle du pays par rapport aux objectifs.</p>
Favoriser	
<p>Rôle de l'ensemble de la mission</p> <p>Les missions contribuent à créer un environnement favorable à la consolidation de la paix à l'échelle du pays en assurant un cadre sécuritaire reposant sur les Casques bleus. Elles collaborent également avec les interlocuteurs nationaux à la création et à la préservation d'un espace politique, notamment par le biais du dialogue politique et de la gestion des conflits. Elles contribuent à coordonner les initiatives de l'ensemble de la communauté internationale et à renforcer les mécanismes nationaux de coordination. Elles aident à mobiliser une assistance pour combler les principales lacunes des partenaires internes et externes en matière de consolidation de la paix, en particulier lorsque le Coordonnateur résident et/ou Coordonnateur des opérations humanitaires est aussi le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général. Les missions remettent en état, dans les limites de leurs moyens, les infrastructures publiques dont elles dépendent et fournissent un soutien logistique aux autres partenaires associés à la consolidation de la paix (dans les domaines des transports et des communications, par exemple).</p>	<p>Contribution de la composante affaires civiles</p> <p>Les composantes affaires civiles s'emploient à régler les conflits locaux et intercommunautaires et à renforcer la confiance dans le processus de paix, facilitent les processus de réconciliation et appuient le développement de l'espace politique à l'échelle du pays. Par ailleurs, en fournissant un appui sur le terrain consistant à amener les responsables gouvernementaux dans les districts et à aider à renforcer les liens entre l'État et la société à travers tout le pays, elles contribuent à mettre en place un environnement habilitant. Elles aident les composantes en uniforme à accomplir leurs tâches, en veillant à ce qu'elles soient bien informées des contextes culturels et communautaires dans lesquels elles opèrent. Les composantes affaires civiles peuvent également faciliter ou favoriser la mobilisation des acteurs du développement et humanitaires au niveau local, notamment en assurant la liaison avec eux pour les aider à intervenir dans les lieux où ils peuvent ne pas être représentés.</p>

Exécuter

Rôle de l'ensemble de la mission

Dans des domaines limités, les missions sont chargées de mener à bien elles-mêmes des tâches de consolidation de la paix; il s'agit en général de tâches catalytiques destinées à créer une dynamique ou à jeter les bases d'activités futures. Les domaines d'intervention peuvent être la réforme du secteur de la sécurité, l'action antimines, la protection des civils, la justice et les affaires pénitentiaires, etc. Il s'agit en général de jeter les bases du renforcement des capacités nationales dans des domaines tels que l'évaluation des capacités et l'appui à la planification et à la formation.

Contribution de la composante affaires civiles

Il arrive que les composantes affaires civiles remplissent directement une fonction d'exécution, essentiellement au niveau local, par le biais de leurs activités de renforcement de la capacité de fonctionnement des autorités publiques. Elles mènent généralement ces activités en collaboration avec d'autres acteurs disposant de compétences techniques dans ce domaine. Ces interventions, entre autres, visent souvent à renforcer la capacité de coopération entre les autorités locales et l'administration centrale, et entre les autorités locales et la population locale.

Le débat engagé au niveau politique pour savoir dans quelle mesure les missions de maintien de la paix doivent remplir une fonction d'« exécution » dans le cadre de la consolidation de la paix, sans se contenter de coordonner et d'appuyer la réalisation de tâches exécutées par d'autres acteurs, n'est pas clos. Cela risque d'être une source permanente de tension; la place relative de ces missions étant différente dans chaque contexte et est déterminée par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la présence et l'effectif de l'équipe de pays des Nations Unies.

Priorités et enchaînement des tâches dans les activités de consolidation de la paix

La consolidation de la paix peut se rapporter à d'innombrables domaines d'activité et de tâches possibles; en dernière analyse, la nature et l'enchaînement de ces tâches varient énormément en fonction de l'analyse approfondie de chaque situation. La composante affaires civiles peut apporter une contribution importante à cet égard, notamment en veillant à ce que les responsables de la consolidation de la paix sachent et comprennent le sens que les citoyens ordinaires du pays en question donnent au mot « paix », ainsi que ce qui peut être prioritaire pour ces derniers.

Comme l'indique le rapport du Secrétaire général intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (2009) : « Les autorités locales et traditionnelles, ainsi que les acteurs de la société civile, y compris les groupes marginalisés, ont un rôle critique à jouer pour que des voix multiples se fassent entendre lors de la détermination de chaque priorité et que le sentiment d'appropriation s'articule autour d'une vision commune de l'avenir du pays. »

En sus des priorités énoncées dans le rapport susvisé et rappelées plus haut, le DOMP a élaboré une stratégie pour les activités initiales de consolidation de la paix, où l'on trouve quelques suggestions concernant l'enchaînement des tâches et l'établissement de leur ordre de priorité pour un grand nombre de fonctions des missions. Ce document répartit cette intervention entre deux axes, dont l'un concerne les tâches de sta-

bilisation à court terme et l'autre le lancement de tâches ayant un impact à plus long terme. Il souligne la nécessité de se concentrer simultanément sur les court et moyen termes.

Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : conflits, sécurité et développement* estime que les « institutions légitimes qui assurent la sécurité des citoyens, la justice et l'emploi » ont un rôle essentiel à jouer s'agissant de rompre les cycles de violence. Il affirme que la priorité doit être accordée à ces trois domaines, ce qui signifie que les autres réformes, telles que la réforme politique, la décentralisation, la privatisation et le changement d'attitude à l'égard des groupes marginalisés, doivent être menées à un rythme mieux réparti et graduel dans la plupart des situations. En matière de programmation, il soutient que des priorités doivent être fixées dans un nombre très limité de programmes de base qu'il convient de renforcer, au sein de programmes nationaux ou infranationaux de grande ampleur, plutôt qu'au niveau de petits projets. Il souligne l'importance des communications stratégiques et de la restauration de la confiance dans les contextes de consolidation de la paix, et voit dans l'appui à des relations État-société privilégiant la consultation de la base l'un des cinq principaux enseignements à tirer en matière de conception des programmes.

L'initiative la plus récente en matière de consolidation de la paix a débouché sur le document d'orientation intitulé « Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », approuvé en novembre 2011 à l'issue du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement tenu à Busan (République de Corée). Dans le cadre de cette initiative, un vaste ensemble d'États et d'acteurs internationaux s'engagent à utiliser cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour orienter les activités des pays fragiles et en conflit et des partenaires de développement. On retrouve là une approche fondée sur les relations entre l'État et la société, ainsi que la question de l'appui à apporter aux capacités nationales : « Nous augmenterons notre soutien aux processus crédibles et inclusifs de dialogue politique. Nous soutiendrons des initiatives mondiales, régionales et nationales visant à renforcer la capacité du gouvernement et des dirigeants et institutions de la société civile de prendre la tête des efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. » Cette initiative regroupe les pays du g7+, dont un grand nombre accueillent eux-mêmes des missions de maintien de la paix des Nations Unies, comme la RDC, Haïti, le Libéria, l'Afghanistan, le Soudan du Sud et le Timor-Leste.

4.2 Protection des civils

Un certain nombre de missions de maintien de la paix sont chargées de « protéger les civils sur lesquels pèse une menace imminente », sans oublier que l'État d'accueil a la responsabilité principale de la protection des civils vivant à l'intérieur de ses frontières. L'exécution du mandat de protection des civils exige de toutes les composantes de la mission qu'elles travaillent d'une manière coordonnée en apportant chacune sa contribution particulière. Aucun élément en uniforme ou civil n'est responsable à lui seul de l'exécution de ce mandat spécifique, mais la composante affaires civiles est un acteur essentiel dans ce domaine d'intervention.

Les missions ayant reçu pour mandat de protéger les civils sont tenues de procéder à une analyse détaillée des risques encourus par les civils se trouvant dans la zone d'opérations et de formuler une stratégie globale de protection des civils qui définisse l'approche de la mission pour faire face aux risques qu'elle aura identifiés. Le cadre du DOMP/DAM pour la mise au point de stratégies de protection des civils lors des opérations de maintien de la paix des Nations Unies explique qu'un risque en matière de protection des civils est calculé en pondérant une menace donnée contre une population civile en fonction de sa vulnérabilité face à la menace. Les spécialistes des affaires civiles contribuent à cette analyse en relayant les informations pertinentes en provenance de la communauté, y compris l'idée que celle-ci se fait de son degré de vulnérabilité et de ses capacités, qui sont des critères de la plus haute importance à cet égard. Les composantes affaires civiles peuvent jouer un rôle important d'orientation en relayant les informations concernant les allégations faisant état de violations des droits de l'homme ou les risques de telles violations aux spécialistes des droits de l'homme pour complément d'enquête et suite à donner (il convient de souligner que les activités de suivi et de protection doivent être confiées à un personnel qualifié disposant des connaissances et compétences nécessaires). Les spécialistes des affaires civiles remplissent également une importante fonction de liaison entre la mission et les parties prenantes externes de la protection des civils, parmi lesquelles les communautés locales et les acteurs de la société civile. Dans certains cas, la composante affaires civiles est chargée de coordonner l'ensemble des activités de protection des civils.

Une mission peut prendre diverses mesures pour prévenir les risques en matière de protection des civils recensés et y répondre. Le concept opérationnel du DOMP/DAM relatif à la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui fait de la prévention une priorité, organise l'activité des missions de maintien de la paix à l'appui de cette tâche prescrite en trois volets, à mettre en œuvre simultanément :

- **Premier volet : protection par des moyens politiques**
- **Deuxième volet : protection à l'égard de la violence physique**
- **Troisième volet : instauration d'un environnement protecteur**

À l'appui du premier volet, la composante affaires civiles facilite les processus permettant aux dirigeants politiques locaux et aux autorités et communautés locales de définir, planifier et adopter des mesures concrètes en vue de protéger les communautés locales contre les risques, et les aide à accéder aux ressources régionales, nationales et internationales en matière de protection. Cette composante contribue également à l'activité de protection en favorisant la réconciliation et la gestion des conflits au niveau local, en encourageant le recours au dialogue pour remédier aux facteurs de déclenchement de la violence contre les civils et en préconisant le règlement pacifique des conflits.

À l'appui du deuxième volet, la composante affaires civiles, forte de ses contacts réguliers avec les autorités locales et les dirigeants communautaires, joue un rôle particulièrement important dans le cadre d'une fonction d'alerte rapide : le relais de l'information sur les risques et menaces potentiels pour les civils aux autres éléments civils

de la mission et aux composantes en uniforme. La composante affaires civiles peut également fournir des informations sur la dynamique locale globale, ce qui permet de guider les ripostes opérationnelles et, de ce fait, contribue à renforcer la capacité de la force de maintien de la paix de répondre aux besoins de protection et à prévenir et atténuer toutes conséquences imprévues des opérations militaires.

À l'appui du troisième volet, la composante affaires civiles aide les acteurs nationaux — les autorités, les communautés et la société civile — à renforcer les conditions sociales et civiles à plus long terme de la paix et à s'attaquer aux causes profondes des risques en matière de protection des civils.

L'Assemblée générale s'est félicitée du rôle des composantes affaires civiles dans le domaine de la protection des civils (A/65/19), en soulignant :

[...] qu'il est important que les missions coopèrent étroitement avec les pouvoirs publics du pays hôte, les autorités locales et la population pour faire en sorte que leur mandat et leurs activités de protection des civils soient bien connus et compris. [...] Le Comité spécial salue certaines pratiques telles que le détachement dans les missions d'équipes mixtes de protection, d'interprètes de proximité et de spécialistes des affaires civiles, ce qui permet d'améliorer l'analyse au plan local et aide à gérer les attentes des populations quant au rôle et aux limites de la mission (de maintien de la paix).

Il importe de garder à l'esprit que les différents acteurs abordent le problème de la protection sous des angles différents. Les missions de maintien de la paix sont le plus souvent chargées de protéger les civils sur lesquels pèse une menace imminente, en créant un environnement sécurisé pour l'acheminement de l'aide humanitaire, et de se concentrer sur les questions liées à la protection des enfants et à la protection contre la violence sexuelle dans les conflits. Les acteurs humanitaires, eux, adoptent généralement une conception de la protection beaucoup plus large, qui appelle à faire respecter les droits de l'individu prévus par le droit international humanitaire, les droits de l'homme et des réfugiés. Il est donc fréquent que les types de problèmes définis comme risques en matière de protection et les moyens proposés pour faire face à ces risques ne soient pas les mêmes selon qu'il s'agit de la mission ou des acteurs humanitaires. À cet égard, il importe que les missions et le Groupe mondial de la protection, qui comprend également les organisations humanitaires associées aux activités de protection, participent conjointement à l'analyse des risques en matière de protection, afin de pouvoir s'entendre sur les risques auxquels sont exposés les civils dans la zone de la mission et sur la stratégie à adopter pour atténuer ces risques. En tant qu'interface essentielle avec les acteurs humanitaires sur le terrain, les spécialistes des affaires civiles ont un rôle à jouer s'agissant de faciliter l'action de protection des acteurs humanitaires. Parallèlement, les composantes affaires civiles remplissent une fonction essentielle d'*exécution* du mandat de protection des civils confié à la mission. Ce sont là deux fonctions distinctes de la composante affaires civiles.



Le DOMP a élaboré des modules de formation spécialisée sur la protection des civils et la violence sexuelle liée aux conflits afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité des activités de protection des civils. Ces modules peuvent être téléchargés par le biais du pôle de ressources en matière de maintien de la paix. Voir la section **Lectures recommandées** ci-après pour des précisions sur les modalités d'accès.

Lectures recommandées

Nom	Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus (septembre 2010)
Description	Une explication concise et claire des liens entre les deux concepts de maintien de la paix et de consolidation de la paix.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, rapport du Secrétaire général A/63/881-S/2009/304 (juin 2009)
Description	Énonce la position actuelle des Nations Unies sur l'activité de consolidation de la paix.
Source	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/63/881
Nom	Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, rapport intérimaire du Secrétaire général A/64/866-S/2010/386 (juillet 2010)
Description	Rapport intérimaire officiel sur la consolidation de la paix, comportant plusieurs références aux activités des composantes affaires civiles dans ce domaine.
Source	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/64/866
Nom	Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : conflits, sécurité et développement
Description	L'état de la réflexion sur les relations complexes entre les conflits et le développement.
Source	http://wdr2011.worldbank.org/
Nom	Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles
Description	Donne des informations sur les engagements pris et les priorités définies par les États donateurs et les États bénéficiaires en ce qui concerne les moyens de sortir de la fragilité. Susceptible d'influer sensiblement sur les modalités de l'appui accordé à la consolidation de la paix dans les années qui viennent.
Source	http://www.g7plus.org/new-deal-document/

Nom	Concept opérationnel du DOMP/DAM touchant la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (avril 2010)
Description	Présente le cadre conceptuel de la protection des civils dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Cadre pour la mise au point de stratégies de protection des civils lors des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
Description	Fournit aux missions un ensemble de directives pratiques devant les aider à élaborer des stratégies de protection des civils adaptées au contexte de chaque mission.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, A/65/19 (2011)
Description	L'Assemblée générale reconnaît officiellement l'activité des composantes affaires civiles à l'appui tant de la consolidation de la paix que de la protection des civils.
Source	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/65/19
Nom	Politique du HCDH/DOMP/DAP/DAM des droits de l'homme dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des missions politiques des Nations Unies (septembre 2011)
Description	Décrit la fonction de protection des civils des composantes droits de l'homme.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et les pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Formation à la protection des civils dispensée par le DOMP
Description	Les modules de formation du DOMP sur la protection des civils peuvent être téléchargés par le biais du pôle de ressources en matière de maintien de la paix. Ces modules sont une source d'information utile pour les spécialistes des affaires civiles appelés à assurer la protection des civils.
Source	http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org

Deuxième partie

Préparation et supervision des activités relatives aux affaires civiles

Photo ONU/Olivia Gray Pritchard



Chapitre 5 | Principes directeurs pour les activités relatives aux affaires civiles



Des spécialistes des affaires civiles discutent de questions de sécurité avec des personnes déplacées au Darfour

Photo ONU/Olivier Chassot

Le présent chapitre étudie comment les principes de consentement des parties et d'impartialité, présentés au chapitre 1, tout à la fois orientent les activités relatives aux affaires civiles au niveau local et peuvent être renforcés par ces activités. Il analyse les questions de genre et de diversité, l'appropriation locale des initiatives, le principe « ne pas nuire » et la prise en considération des éléments sensibles liés au conflit dans le cadre de ces activités. Il passe également en revue certaines des difficultés que soulève la mise en œuvre de ces principes dans des situations d'après conflit complexes.

5.1. Impartialité et consentement des parties

Comme on l'a vu au **chapitre 1**, l'impartialité et le consentement des parties sont des principes fondamentaux du maintien de la paix. Le principe d'impartialité doit guider les spécialistes des affaires civiles dans tous leurs contacts. Par impartialité, il ne faut pas entendre neutralité ou apolitisme; il s'agit plutôt pour eux de traiter toutes

les parties de la même façon et de leur imposer les mêmes normes. L'impartialité est essentielle pour maintenir la crédibilité aux yeux de la communauté d'accueil et obtenir l'accord de toutes les parties. Dans une situation d'après conflit, toutefois, lorsque le conflit est loin d'être entièrement réglé et qu'il peut subsister une méfiance profondément enracinée, l'impartialité de la mission peut être mise à l'épreuve et en doute²². Cela peut poser des problèmes aux spécialistes des affaires civiles dans leur travail auprès des autorités locales, des communautés locales et des acteurs de la société civile. Ils doivent avoir conscience que certaines actions pourraient donner l'impression que la mission fait preuve de partialité, comme, par exemple, le fait de fournir un appui disproportionné aux rapatriés par rapport à l'ensemble de la communauté, de collaborer avec une partie ou un groupe plus qu'avec un autre ou de distribuer inégalement les projets à impact rapide. À cet égard, il importe de bien comprendre la dynamique du pouvoir et les divisions potentielles entre communautés et au sein de chacune d'entre elles; il en est question plus en détail à la [section 5.2](#).

L'« accord » des parties se situe au niveau politique national et, de ce fait, les communautés locales ne donnent pas directement leur accord à la présence des forces de maintien de la paix et peuvent n'avoir qu'une faible idée du mandat de la mission. Les spécialistes des affaires civiles jouent souvent un rôle essentiel s'agissant de faire accepter ou mieux accepter la mission et son mandat au niveau local, ce qui peut aider à préserver l'accord des parties au niveau national. Ils s'y emploient en assurant la liaison avec les autorités locales, les dirigeants communautaires et les acteurs de la société civile et en coordonnant leur action avec eux, ainsi qu'en suivant les attitudes et perceptions de la population locale et en en rendant compte, et en examinant les impacts prévus et imprévus de la mission. Les composantes affaires civiles collaborent souvent et étroitement avec les composantes chargées de l'information publique en vue de faire mieux comprendre la mission et son mandat. Ces activités permettent à la mission d'être informée de tous changements ou problèmes de nature à affecter son acceptation et l'accord des parties.

5.2 Diversité, genre et culture

Le respect de la diversité et l'égalité des sexes sont des valeurs fondamentales des Nations Unies et des principes transversaux des activités relatives aux affaires civiles. Conformément au Code de déontologie des Nations Unies, « dans l'exercice de ses devoirs et responsabilités officiels, le personnel de l'ONU fait preuve de compréhension, de tolérance, de sensibilité et de respect de la diversité, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, d'incapacité, de fortune, de naissance ou de toute autre situation²³ ». Le genre peut être inclus dans la diversité, mais, aux fins du présent manuel, il est mentionné séparément et examiné d'une façon un peu plus détaillée.

²² « Mission readiness: preparing for fieldwork » (Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU, mars 2005).

²³ Projet de Code de déontologie des Nations Unies (2008).



La **diversité** s'entend, dans ce contexte, du caractère pluriel d'une société ou d'un lieu de travail et peut englober le sexe, le genre, la race ou l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'incapacité, la situation sociale et l'orientation sexuelle.

Le **genre** renvoie aux idées et pratiques socialement déterminées se rapportant à ce que signifie le fait d'être une femme ou un homme. Il est à distinguer du sexe, qui concerne les différences biologiques d'après lesquelles une personne est rangée parmi les hommes ou les femmes²⁴.

La **culture** désigne les tendances distinctives des idées, des croyances et des normes qui caractérisent le genre de vie et les relations d'une société ou des groupes qui la composent²⁵.

Il existe un lien et des interactions entre la culture, d'une part, et le genre et la diversité, d'autre part, dans la mesure où la culture sert de catalyseur pour les rôles, les relations et la dynamique sociale. Comprendre le caractère pluriel et la dynamique sociale d'une communauté ou société est essentiel pour les activités relatives aux affaires civiles. Un conflit violent peut affecter différemment les femmes, les hommes, les garçons, les filles, les jeunes, les personnes âgées et les personnes appartenant à certains groupes ethniques ou religieux. Le genre, l'âge et la culture peuvent influencer sur le type de risque auquel une personne est exposée, ainsi que sur son rôle dans le conflit, ses mécanismes d'adaptation, ses besoins spécifiques pendant le relèvement après le conflit et son rôle dans la consolidation de la paix. Les activités de maintien et de consolidation de la paix ont plus de chances de porter leurs fruits si ceux qui les entreprennent tiennent compte de ces questions de diversité.

Dans les contextes où l'identité (ethnique, religieuse, politique, tribale, genre, etc.) a été un élément du conflit, il importe tout particulièrement de se montrer sensible à la diversité au sein d'une communauté et entre communautés. Les interventions qui tiennent compte de cette dynamique manifestent une moindre propension à exclure des segments déjà marginalisés de la population, à accorder des avantages disproportionnés à tel ou tel groupe ou à aggraver des conflits sous-jacents. Il convient également de noter qu'un conflit peut transformer des relations sociales et des schémas d'exclusion en créant à la fois de nouveaux groupes vulnérables (personnes physiquement handicapées, ménages dont le chef est une femme, personnes déplacées ou rapatriés) et de nouvelles possibilités pour certains groupes, tels que les minorités ou les femmes, s'agissant de jouer un rôle plus important dans la sphère publique. Les spécialistes des affaires civiles doivent accorder toute leur attention à ces dynamiques afin de comprendre les besoins et préoccupations spécifiques des différents groupes intéressés et de favoriser leur participation et leur inclusion. En prenant en considération les priorités et doléances de ces groupes et en s'efforçant de saisir la dynamique des

²⁴ Définition reprise de *Gender and Development: Concepts and Definitions*, établi par Hazel Reeves et Sally Baden (2000) pour le Ministère du développement international dans l'optique d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans les ressources disponibles sur les intranets.

²⁵ Ibid.

La boîte à outils :



Tenir compte du genre, de la diversité et de la culture

- **Comment, par qui et dans quelles circonstances les décisions sont-elles prises ?** Autoritaire, consensus, communes, concertées; individus, hommes, femmes, groupes, notables, supérieurs; classe sociale; travail, officiel, officieux, famille, clan ?
- **Qui est inclus ou exclu des structures décisionnelles ou du processus de paix** aux niveaux local, régional et national (par exemple, quels sont le degré et la qualité de la participation des femmes) ?
- **Quelles sont les normes, attitudes et pratiques religieuses en vigueur** en ce qui concerne le genre, l'âge, l'incapacité, la religion, l'appartenance ethnique et l'orientation sexuelle ?
- **Existe-t-il des modalités spéciales de conduire une réunion; d'échanger des salutations; de traiter avec quelqu'un**, de négocier; de conclure des accords ou de les modifier; de reconnaître son erreur, de permettre à son interlocuteur de « sauver la face », de présenter des excuses ?
- **Comment les différends sont-ils réglés et quelle attitude prévaut en matière de réparations d'un préjudice ?** Indemnisation formelle/informelle, traditionnelle, réparatrice, punitive, matérielle ?
- Quels sont les rôles traditionnellement attribués aux femmes et aux hommes et ont-ils changé pendant le conflit ?
- **Y a-t-il des groupes marginalisés, exclus ou vulnérables, et en quoi en sont-ils affectés ?** Par exemple, non-accès au processus décisionnel, emploi ou génération de revenus, discrimination dans le système juridique ou les mécanismes de justice coutumière et non-accès aux services publics. À quel titre sont-ils exclus (déplacé, ancien combattant, appartenance ethnique, religion, genre, tribu, clan) ?

Encadré 5.1 La boîte à outils : tenir compte du genre, de la diversité et de la culture²⁶

forces qui définissent leurs relations, ces spécialistes peuvent trouver les partenaires appropriés et veiller à ce que leurs interventions tiennent compte des questions de diversité et de genre et du contexte culturel local. Les questions exposées dans l'**encadré 5.1** sont un bon point de départ pour l'examen des structures sociales, de la dynamique en jeu et des pratiques culturelles, en préalable à l'intégration des questions de diversité et de genre et à la promotion de la sensibilité culturelle.

Comme on l'a indiqué plus haut, un conflit peut transformer les relations entre les sexes et offrir aux femmes des possibilités accrues de participation à la sphère publique. Les spécialistes des affaires civiles sont bien placés pour recenser les possibilités de participation des femmes aux activités tant formelles qu'informelles déployées en faveur de la paix et appuyer cette participation, ainsi que pour tirer parti des nouvelles perspectives qui leur sont ouvertes au lendemain d'un conflit s'agissant de remplir de

²⁶ Le contenu de cet encadré est adapté de « Mission readiness: preparing for fieldwork » (Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU, mars 2005) et de *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (p. 208).

nouveaux rôles dans la sphère publique aux niveaux local et national. Ces activités peuvent s'appuyer sur une étroite collaboration avec les équipes chargées des questions concernant les femmes lorsqu'elles existent au sein des missions. Le rôle des composantes chargées de l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix et la manière dont les spécialistes des affaires civiles collaborent avec celles-ci sont décrits dans la [section 3.1](#).



Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le genre, les conflits et le maintien de la paix

L'importance de l'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans les conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix est établie dans les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité (renforcées par la suite par la résolution 1888). Ces résolutions placent l'égalité des sexes et la participation active des femmes au règlement des conflits et aux processus de paix au cœur des activités de maintien de la paix des Nations Unies. Elles constatent par ailleurs que la violence sexuelle est une arme de guerre et donnent mandat aux missions de maintien de la paix pour protéger les femmes et les enfants contre la violence sexuelle pendant les conflits armés.

La sensibilité culturelle repose sur la compréhension et la prise en considération des croyances, normes, traditions, attitudes et pratiques les plus répandues au moment de planifier et d'exécuter des activités et de communiquer avec les communautés. À ne pas tenir compte du contexte culturel local, on risque de mettre en place des interventions inefficaces ou dépourvues d'intérêt et de mettre à mal les relations avec les autorités locales et les communautés locales. Les spécialistes des affaires civiles jouent souvent un rôle clef s'agissant de faire comprendre aux autres acteurs de la mission le contexte socioculturel dans lequel ils opèrent. Cela étant, la sensibilité culturelle ne doit pas amener à oublier tout sens critique et à considérer que les structures, mécanismes ou processus « locaux » ou « traditionnels » sont tous recommandables par définition. Dans certains cas, les coutumes ou pratiques locales peuvent aller à l'encontre d'autres principes, tels que l'égalité, la participation inclusive ou les droits de l'homme. Par exemple, les mécanismes de justice coutumière en vigueur dans un certain nombre de pays n'ont pas su protéger les femmes et les filles contre la violence sexiste. En Sierra Leone, le groupe de l'égalité des sexes de la mission de maintien de la paix s'est employé à sensibiliser les chefs locaux à la question et à promouvoir une harmonisation entre la justice coutumière et la législation, laquelle assure une meilleure protection des femmes et des filles. Les spécialistes des affaires civiles peuvent avoir à régler des problèmes un peu différents, mais cet exemple montre comment la collaboration avec les autorités traditionnelles peut contribuer à garantir l'adoption d'une démarche respectueuse des cultures tout en observant les principes de l'ONU. Collaborer étroitement avec les partenaires locaux (autorités locales, organisations de la société civile, dirigeants communautaires, etc.) et solliciter les avis du personnel national sont indispensables pour réaliser un équilibre satisfaisant dans l'exécution des tâches prescrites, entre l'engagement en matière de sensibilité culturelle et les autres principes de l'ONU.



Myriam Asmant

Participant·es écoutant les débats de la cérémonie organisée en RDC pour le 10^e anniversaire de la résolution 1325 du Conseil de sécurité.

La sensibilité aux questions d'égalité entre les sexes, de diversité et de culture est importante dans tous les secteurs d'activité relatifs aux affaires civiles et doit être intégrée depuis la phase de planification jusqu'à celles de l'exécution et de l'établissement des rapports. Par exemple :

- **S'agissant de consulter les communautés locales et de recueillir des informations** sur les perceptions, besoins et préoccupations ([chapitre 9](#)), les composantes affaires civiles doivent envisager, le cas échéant, de procéder à des consultations supplémentaires distinctes avec les jeunes et les notables, et avec les hommes et les femmes. Cela permet aux personnes généralement exclues de la sphère publique de faire entendre leur voix.
- **S'agissant d'analyser des informations et d'en tirer des rapports** ([chapitre 9](#)), les composantes affaires civiles doivent ventiler les données selon l'âge, le sexe, l'appartenance ethnique, la religion, etc., quand cela est pertinent pour le contexte, le conflit ou l'intervention prévue.
- **S'agissant de procéder à une analyse des conflits** ([chapitre 8](#)), les spécialistes des affaires civiles doivent déterminer la place que la diversité et l'identité de genre ont pu tenir dans le conflit et élargir les connaissances sur les expériences, priorités et doléances des différents groupes.
- **En ce qui concerne la gestion des conflits** ([chapitre 10](#)), les composantes affaires civiles doivent avoir présentes à l'esprit les attitudes et pratiques culturelles à l'égard du conflit et de la réconciliation, et prendre en considération les mécanismes traditionnels d'atténuation et de gestion des conflits.
- **S'agissant d'appuyer le développement de l'espace politique et le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État** ([chapitre 10](#) et [chapitre 11](#)), les composantes affaires civiles peuvent appuyer la participation des femmes et des minorités culturelles ou ethniques à l'administration civile, y compris leur nomination en tant qu'animatrices de collectivité ou responsables gouvernementales.

- **S'agissant de la protection des civils (chapitre 4)**, les composantes affaires civiles doivent se demander comment les questions d'égalité entre les sexes et de diversité influent sur le risque et la vulnérabilité et réfléchir au rôle joué par les différents groupes en matière d'alerte rapide et de prévention.
- **S'agissant d'habiliter les acteurs locaux (chapitres 9 à 12)**, les composantes affaires civiles doivent recenser les organisations ou réseaux qui représentent les minorités ou les groupes marginalisés et évaluer les principales questions sur lesquelles ils travaillent, le rôle qu'ils jouent dans la prise de décisions et le niveau d'influence ou de capacité qu'ils peuvent avoir.
- **S'agissant de recruter une équipe (chapitre 7)**, les responsables des composantes affaires civiles doivent, dans toute la mesure possible, tenir compte des questions d'égalité entre les sexes et de diversité au moment de constituer des équipes.
- **Par le biais de leur activité de présentation et de communication de l'information (chapitre 9)**, la composante affaires civiles peut aider les autres composantes de la mission (en uniforme ou civiles) à appréhender le contexte socioculturel et les opérations, et à promouvoir une approche respectueuse de la culture locale.
- **En ce qui concerne l'exécution des projets à impact rapide (chapitre 12)**, les composantes affaires civiles peuvent appuyer les projets dont les groupes marginalisés sont les bénéficiaires ou les partenaires d'exécution, ce qui est une façon de renforcer la confiance dans la mission, le mandat et le processus de paix. Les projets eux-mêmes doivent, lorsque cela est possible, tenir compte des questions d'égalité entre les sexes et de diversité.

5.3. Appropriation locale des initiatives

Le relèvement après un conflit est principalement un problème national et ce sont des facteurs internes qui, pour l'essentiel, en déterminent le rythme, les progrès et les résultats. Les avantages d'un processus conduit à l'échelle locale peuvent être notamment les suivants : durabilité; adéquation au contexte et adéquation culturelle; renforcement des capacités locales; réduction au minimum ou prévention de la dépendance; facilitation de la transition ou du départ de la mission; et amélioration des liens entre les activités locales et nationales en faveur de la paix.

Il importe de se souvenir que l'appropriation locale n'est pas un concept abstrait et ne peut pas être examinée dans l'abstrait. S'agissant d'appuyer l'appropriation locale, les spécialistes des affaires civiles doivent commencer par poser la question : « Appropriation de quoi et par qui ? » De la réponse à cette question dépendra la façon dont ils mettront ce principe en pratique. En général, l'appropriation locale s'entend de la mesure dans laquelle les acteurs nationaux participent à la fixation des priorités, à la prise de décisions et à la conception et à l'exécution des principales activités.

Les spécialistes des affaires civiles doivent être au fait des diverses conceptions de la notion d'appropriation locale qui ont cours et ce qu'elle implique, y compris le degré de participation qu'elle suppose et l'identité de ceux qui sont définis comme les

« détenteurs de l'appropriation locale ». Par exemple, l'appropriation locale est parfois amalgamée avec les élites gouvernementales et politiques, ce qui peut exclure la société civile ou la participation du public. D'autres observateurs interprètent cette notion d'une manière plus large et préfèrent utiliser les termes d'« initiés » et de « non-initiés » pour mieux rendre compte de l'idée selon laquelle les ressortissants d'un pays peuvent encore être considérés comme des non-initiés dans certaines communautés ou régions²⁷. Le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », dont il a été question dans la [section 4.1](#), représente un changement dans la mesure où ce sont les États fragiles et en conflit qui prennent la tête des efforts visant à déterminer la manière dont la consolidation de la paix et le maintien de la paix sont abordés chez eux. Le New Deal renvoie à l'« appropriation nationale » et définit un engagement à l'égard de plans dirigés par le pays, plans auxquels contribuent des parties prenantes étatiques et non étatiques et qui sont élaborés en consultation avec la société civile. Les composantes affaires civiles doivent commencer par se demander ce que l'appropriation locale signifie pour les partenaires locaux, au niveau des communautés comme à celui de l'État, dans les pays où elles sont déployées.

Les spécialistes des affaires civiles peuvent jouer un rôle important en matière de promotion de l'appropriation des initiatives par des acteurs locaux à différents niveaux et de renforcement de l'appropriation nationale pour tous. Ils peuvent encourager le débat entre parties prenantes en facilitant les processus de consultation et en fournissant aux populations et groupes locaux un cadre leur permettant de contribuer aux activités et débats nationaux. Dans le cadre d'une démarche de proximité menée auprès des communautés, les composantes affaires civiles peuvent fournir des informations et encourager un débat public sur les questions principales, ce qui peut renforcer la participation du public à la fixation des priorités nationales. Elles peuvent également jouer un rôle important en faisant en sorte que les préoccupations et priorités des communautés locales, y compris celles dont il peut être inhabituel d'entendre la voix, soient relayées aux responsables de la mission et intégrées, dans toute la mesure possible, dans les plans opérationnels.

Difficultés soulevées par la mise en pratique de l'appropriation locale

Il importe également que les spécialistes des affaires civiles soient conscients des difficultés que soulèvent l'appropriation locale et des tensions qui peuvent apparaître au moment de sa mise en pratique. Le fait d'avoir conscience des difficultés potentielles et de connaître certaines stratégies susceptibles de les atténuer peut les aider à éviter certains écueils.

Il peut y avoir de nombreux protagonistes et/ou des protagonistes aux intérêts divergents. Les sociétés et communautés se composent de différents groupes et acteurs aux priorités, besoins et préoccupations nombreux et parfois divergents. Ces différences peuvent créer des conflits et/ou être aggravées par un conflit. En fonction

²⁷ Béatrice Pouligny, « Local ownership », dans Vincent Chetail (ed.), *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon* (Oxford University Press, 2009).

La boîte à outils :



Mettre l'appropriation locale en pratique

L'approche varie en fonction du contexte et de l'activité, mais on trouvera ci-après certaines des pratiques optimales qui peuvent être appliquées.

- **Adopter une approche participative et inciter les acteurs locaux à participer aussi tôt que possible** dans le cadre d'activité de liaison, de coordination et de consultation, et de collecte d'informations sur les besoins et les perceptions, et associer les parties prenantes locales aux activités de planification.
- **Transmettre au quartier général de la mission des informations provenant de l'échelon local** au sujet des besoins, préoccupations et priorités des groupes locaux et des populations marginalisées, et faciliter l'expression de doléances, d'intérêts et de besoins locaux pour guider les processus engagés au niveau national.
- **Adapter l'approche au contexte spécifique et à la nature de l'activité** en examinant les systèmes, les structures, les atouts, les points faibles et la dynamique locaux. Procéder régulièrement à des analyses du contexte local sociopolitique, économique et culturel et calibrer l'approche en conséquence.
- **Accueillir avec intérêt et utiliser les connaissances et le savoir-faire locaux ou d'« initiés »**, notamment ceux des administrateurs recrutés sur le plan national et des interlocuteurs locaux.
- **Éviter de déprécier les capacités locales en « faisant » ou en « remplaçant » au lieu de faciliter** : recenser et exploiter les processus et structures existants.
- **Prendre garde à ne pas présenter d'idées ou d'hypothèses préconçues au sujet des problèmes ou des solutions à leur apporter** : par exemple, procéder à des évaluations conjointes avec les interlocuteurs locaux et demander aux parties prenantes locales ce qu'elles considèrent être leurs besoins ou leur déficit en matière de capacités, ou les causes profondes du conflit et les moyens de le régler.

Encadré 5.2 La boîte à outils : Mettre l'appropriation locale en pratique

de la nature du conflit, les situations postconflituelles peuvent être caractérisées par la méfiance entre le gouvernement et la population, des tensions entre communautés ou groupes, et la polarisation et/ou la politisation des acteurs de la société civile. Dans certains cas, les pratiques des principaux acteurs locaux peuvent être incompatibles avec les principes des Nations Unies, les normes internationales ou les intérêts d'autres acteurs. Les spécialistes des affaires civiles peuvent devoir faire face à des problèmes difficiles lorsqu'il s'agit d'appuyer des processus contrôlés localement, tout en respectant les principes des Nations Unies ou les normes internationales de base. L'intelligence et la prise en considération de ces difficultés sont des aspects fondamentaux des activités relatives aux affaires civiles. Une analyse rigoureuse du contexte local (voir [section 8.1](#)), la collaboration avec de multiples acteurs (voir [section 9.1](#)) et l'exploitation des connaissances d'« initiés » sont autant d'éléments indispensables s'agissant d'appuyer l'appropriation locale, tout en évitant de renforcer une partie au détriment d'une autre.

L'adoption d'une approche littéralement « sans exclusive » peut retarder le processus et porter atteinte à la confiance. Si l'application du principe de l'appropriation locale ne doit jamais être suspendue, l'approche et le degré d'inclusion peuvent devoir être calibrés en fonction du contexte. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* de la Banque mondiale expose l'idée selon laquelle des coalitions « suffisamment inclusives » sont importantes pour le renforcement de la confiance dans la mesure où il est nécessaire de susciter un appui national au changement parmi les parties prenantes concernées (État, dirigeants locaux, société civile, etc.), mais affirme que ces coalitions n'ont pas besoin d'être « sans exclusive » pour créer suffisamment de confiance pour que des progrès puissent être accomplis. Pour certains observateurs, une formule simpliste d'appropriation locale dans des situations d'après conflit fragiles peut même compromettre les efforts de paix²⁸. Il n'existe pas de règles bien définies concernant le degré d'inclusion, mais il est important de commencer par procéder à une analyse détaillée du contexte et adapter l'approche à l'activité concernée.

Les acteurs locaux peuvent sembler ne pas avoir les capacités et/ou la volonté nécessaires. Immédiatement après un conflit, les autorités locales et les acteurs de la société civile peuvent disposer de ressources matérielles et humaines diminuées et manquer des capacités nécessaires. Dans certains cas, la mission est tenue de remplir temporairement certaines fonctions, soit directement, comme dans le cas d'une administration transitoire, soit en soutien de l'État²⁹. Dans ces cas, le mandat de la mission est souvent axé sur le rétablissement et le renforcement des capacités locales. Toute activité visant à appuyer le renforcement de ces capacités doit être précédée d'une évaluation détaillée des systèmes, structures, atouts, points faibles et dynamique locaux, et les spécialistes des affaires civiles doivent s'efforcer de comprendre ce que les acteurs locaux considèrent être leurs déficits ou contraintes en matière de capacités qui s'opposent à ce qu'ils s'approprient intégralement les initiatives. Cela permettra d'élaborer une approche qui ne présume ni que les capacités locales sont « faibles » ou « inexistantes » ni que les acteurs locaux ont les ressources ou la volonté politique nécessaires pour se liguer autour d'objectifs communs.

5.4 Principe « ne pas nuire » et sensibilisation aux conflits

Comme on l'a vu précédemment, il est essentiel de tenir compte du contexte local pour faciliter l'appropriation locale. De même, il est indispensable de comprendre comment la présence et les activités de maintien de la paix influent sur la dynamique locale pour atténuer toute incidence négative imprévue de la mission. Nous avons souvent tendance à supposer que, si nos intentions sont bienveillantes, les conséquences de nos actions seront nécessairement positives. En fait, étant donné la complexité des

²⁸ Dan Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, rapport d'ensemble sur la Joint Utstein Study of Peacebuilding (Oslo, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004).

²⁹ *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et orientations* (« Doctrine Capstone », 2008), p. 38 et 39.

VOIX DU TERRAIN



Nom : **Maud Ropars**
 Spécialiste
 des affaires civiles
 MONUC/MONUSCO :
 2006-2012

« Comment facilitez-vous le travail des acteurs locaux sans prendre les commandes ? »

En 2007, j'ai été chargée de créer et de gérer un nouveau pilier de la société civile au sein de la section des affaires civiles de la MONUC en RDC pour appuyer nos 16 bureaux de mission. La coordination des activités des organisations de la société civile est à présent mieux organisée au niveau tant national que local et les organisations de la société civile sont reconnues en tant qu'actrices essentielles par l'État, la mission, les organismes des Nations Unies et les partenaires internationaux. Toutefois, cela n'a pas été simple !

Il faut du temps pour garantir l'appropriation locale, promouvoir la durabilité et éviter les contretemps, en particulier pendant les périodes électorales, lorsque la politique peut diviser les organisations de la société civile qui se sont depuis peu regroupées autour d'objectifs thématiques ou de développement communs. Les organisations de la société civile n'existent pas depuis longtemps en RDC, et 60 % ont été créées après 2000. En raison d'un manque de capacités et de ressources, elles ont demandé à la mission de les aider à jouer un rôle dans le développement, parallèlement aux institutions publiques, et à militer pour l'adoption de bonnes pratiques de gouvernance.

Pour éviter de collaborer avec des « présidents » de la société civile autoproclamés et pour mieux sélectionner les organisations de la société civile représentatives, nous avons créé une base de données détaillée à l'échelle nationale. Cette base de données, qui renseigne sur 3 000 organisations de la société civile, est à présent reconnue comme très utile par les organisations de la société civile elles-mêmes et par les organisations internationales et les donateurs.

De concert avec 8 donateurs et grâce aux moyens logistiques de la mission, nous avons appuyé l'organisation en 2009 du tout premier colloque national de la société civile. Il a abouti à la signature d'une charte déontologique de la société civile et à la création de 20 groupes thématiques aux niveaux national et provincial. Toutefois, les choses n'ont pas été faciles et des querelles au sujet de la direction des groupes ont parfois retardé le processus. Il aurait peut-être été plus facile de choisir les participants et d'organiser le colloque nous-mêmes, mais nous avons décidé de laisser la société civile trouver des solutions et surmonter ses divergences. Aux étapes critiques du processus, nous avons appuyé l'effort de médiation conduit par les chefs religieux et le Ministère du Plan. Au final, le colloque a été un succès et les principaux réseaux d'organisations de la société civile y ont participé. Aujourd'hui, la quasi-totalité de ces réseaux affirment avoir été pour beaucoup dans le succès du colloque.

En dehors de cette initiative, nous avons, grâce à la présence de la composante affaires civiles dans tout le pays, joué un rôle important pour ce qui est de recueillir et de transmettre des informations à destination et en provenance de la société civile et d'organiser des sessions de formation et des espaces de discussion à l'intention tant de la société civile que du gouvernement. Nous sommes en mesure de collecter des informations sur les inquiétudes de la société civile au sujet des prochaines élections et d'aider la commission électorale nationale et la mission à lever les difficultés qui se présentent. Cela nous a aidés à prévenir des conflits locaux et à nous tenir informés de la situation sur le terrain.

Je constate avec plaisir que la société civile est devenue un partenaire essentielle du gouvernement et de la communauté internationale de développement. Les organisations de la société civile sont associées à toutes les activités relatives aux affaires civiles et sont consultées par l'équipe de direction de la mission et les visiteurs de rang élevé au sujet du mandat de la mission. Deux donateurs ont récemment décidé que la maturité grandissante des organisations de la société civile en RDC devrait être appuyée. Ils ont créé des paniers de fonds pour des projets des organisations de la société civile qui continueront d'appuyer l'appropriation locale même après le départ de la mission.

Encadré 5.3 Voix du terrain : « Comment facilitez-vous le travail des acteurs locaux sans prendre les commandes ? »

situations conflictuelles dans lesquelles sont déployées les missions de maintien de la paix, les actions ou la simple présence du personnel de maintien de la paix peuvent être préjudiciables à la société locale et à l'ensemble du processus de paix. Ces impacts négatifs peuvent être considérés comme des conséquences imprévues, mais il importe au plus haut point que les soldats du maintien de la paix les examinent, les prévoient et les atténuent. En tant que principale intermédiaire entre les communautés locales et la mission, la composante affaires civiles joue souvent un rôle important s'agissant de suivre les conséquences imprévues des opérations de la mission sur les plans social, économique et environnemental, et d'en rendre compte.

Le concept « ne pas nuire », dont il est question dans le livre de Mary Anderson portant ce titre (1999), souligne l'importance de comprendre comment l'aide internationale influe sur la dynamique du conflit au niveau local et vice versa. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle des interventions comme l'aide humanitaire peuvent avoir des impacts positifs et négatifs sur la dynamique du conflit³⁰. Si les orientations reposant sur ce concept concernent pour l'essentiel l'aide humanitaire, une grande partie des principes peuvent s'appliquer à diverses interventions internationales, y compris au maintien de la paix. Par exemple, l'afflux d'étrangers travaillant pour les organisations internationales a des incidences sur les prix, les salaires et les bénéfices dans l'économie locale et peut donner lieu également à la hausse des prix du logement et des aliments de base, enrichissant parfois les secteurs de l'économie tournés vers la guerre. La distribution disproportionnée de ressources, par le biais de projets à impact rapide ou d'autres types d'appui fournis par les missions de maintien de la paix, peut aggraver un conflit lorsqu'elle recoupe les divisions représentées dans le conflit. Par ailleurs, les missions de maintien de la paix peuvent involontairement dégrader l'environnement des communautés locales, notamment en exerçant une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées, telles que l'eau. Si les incidences négatives de ces missions sur l'environnement ne sont pas atténuées, des tensions avec les communautés locales peuvent apparaître et le conflit peut même s'en trouver aggravé.

Le concept de « sensibilisation aux conflits » découle du principe « ne pas nuire » et peut être défini comme la capacité d'une organisation de comprendre à la fois le contexte dans lequel elle opère et l'influence réciproque entre l'intervention et ce contexte, puis d'agir sur cette base afin d'éviter les impacts négatifs et de maximiser les impacts positifs³¹. Pour les composantes affaires civiles, cela implique de comprendre comment leurs activités influent sur les relations de pouvoir, coutumes, valeurs, systèmes et institutions existants. Un certain nombre d'observateurs ont souligné qu'il importait d'appliquer une approche des activités de maintien de la paix qui prenne en compte les situations de conflit. Les enseignements tirés de l'expérience des praticiens de la paix sont particulièrement utiles pour les composantes affaires civiles. Dans *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*, Mary Anderson et al. attirent l'attention sur le fait que les activités de consolidation de la paix peuvent parfois en-

³⁰ Mary B. Anderson, *Do No Harm: How aid can support peace—or war* (Lynne Rienner Publishers, 1999).

³¹ Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: A resource pack (International Alert and Saferworld, 2004).

venimer involontairement un conflit pour un certain nombre de raisons, qui peuvent être notamment le fait de ne pas avoir pris conscience de l'intensité des divisions; une hypothèse injustifiée selon laquelle le simple fait de mettre des personnes en contact aura automatiquement un impact positif; le fait de renforcer des relations de pouvoir inégales par le choix des acteurs à inclure ou à exclure et la nature de leur participation, ou en appuyant un statu quo injuste, etc.; le fait d'arriver sur place avec des idées ou modèles préconçus et de ne pas prévoir les consultations nécessaires³². La prise en considération des risques de conflit, basée sur une analyse régulière de ce dernier (voir **chapitre 8**), doit être intégrée dans les phases de planification, d'exécution et de suivi des activités.

Lectures recommandées

Nom	Directive politique sur l'égalité des sexes dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies du DOMP (2006)
Description	Présente les critères devant présider à l'intégration d'une perspective d'égalité entre les sexes dans les opérations de maintien de la paix.
Source	http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/
Nom	Étude sur les résultats de la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité dans le domaine du maintien de la paix, 10 ans après son adoption (2010)
Description	Examine le degré d'efficacité avec lequel les missions de maintien de la paix ont mis en œuvre les priorités concernant les femmes, la paix et la sécurité dans un certain nombre de domaines thématiques.
Source	http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/recentwork.shtml
Nom	Directives communes sur le renforcement du rôle des femmes dans les processus électoraux après un conflit du DOMP/DAM/DAP (2007)
Description	Fournit des orientations sur la manière de renforcer la participation des femmes en tant qu'électrices, candidates et fonctionnaires électorales dans des contextes postconflituels.
Source	http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/

³² Mary B. Anderson et Lara Olson, avec le concours de Kristin Doughty, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners* (Reflecting on Peace Practice Project/Collaborative for Development Action, 2003).

Nom	Directives relatives à l'intégration de la problématique hommes-femmes dans les activités des militaires des Nations Unies affectés aux opérations de maintien de la paix du DOMP/DAM (2010)
Description	Donne des orientations pratiques sur la manière de mettre en pratique les mandats du Conseil de sécurité concernant les femmes, la paix et la sécurité aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Ces directives peuvent aider les spécialistes des affaires civiles à appuyer les activités d'intégration d'une perspective de genre des composantes militaires au niveau local, le cas échéant. Des directives analogues ont été publiées pour la police des Nations Unies.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Béatrice Pouligny, « Local ownership », dans Vincent Chetail (éd.), <i>Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon</i>
Description	Cette contribution sur l'appropriation locale examine les questions liées à la participation et à l'autonomisation au niveau local dans l'optique de la consolidation de la paix.
Source	Oxford University Press (2009)
Nom	Mary B. Anderson et Lara Olson, avec le concours de Kristin Doughty, <i>Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners</i> (Reflecting on Peace Practice Project/Collaborative for Development Action, 2003)
Description	Cet ouvrage aborde la question de l'efficacité de la pratique de paix. Il contient des informations utiles sur les impacts négatifs involontaires des activités à l'appui de la paix, et sur le suivi et l'amélioration de l'efficacité de ces dernières.
Source	http://www.cdainc.com/publications/rpp/confrontingwar/ConfrontingWar.pdf
Nom	Timothy Donais, « Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes », <i>Peace and Change</i>, vol. 34, n° 1 (2009)
Description	Cet article examine certains des problèmes et difficultés de l'appropriation locale dans la consolidation de la paix après un conflit.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à cette publication en ligne et à d'autres publications du même type en se connectant à intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/eresearchpackage.aspx
Nom	<i>Do No Harm Handbook</i> (révisé en 2004)
Description	Ce guide en ligne présente un cadre d'analyse de l'impact de l'aide sur un conflit. Il a été établi dans le cadre du Do No Harm Project
Source	http://www.cdainc.com/dnh/docs/DoNoHarmHandbook.pdf

Nom	Mary B. Anderson, <i>Do No Harm: How aid can support peace—or war</i>
Description	Élaboré à partir d'enseignements tirés de l'expérience sur le terrain, cet ouvrage s'intéresse à l'influence de l'aide sur le conflit et vice versa. Il cible essentiellement les organisations humanitaires, mais est également utilisable aux fins de la coopération pour le développement et la consolidation de la paix.
Source	Lynne Rienner Publishers (1999)
Nom	Conflict Sensitivity Consortium
Description	Le site Web du Conflict Sensitivity Consortium permet d'accéder à diverses données et sources d'information sur la prise en considération des risques de conflit.
Source	www.conflictsensitivity.org
Nom	Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding (International Alert and Saferworld, 2004)
Description	Ce dossier d'information en ligne donne des renseignements sur la pratique actuelle, les cadres disponibles et les enseignements tirés en ce qui concerne la prise en considération des risques de conflit.
Source	http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/148

Chapitre 6 | Le spécialiste des affaires civiles



Mission d'évaluation conjointe, RDC

Le présent chapitre porte sur les compétences, les attitudes et l'expérience requises des spécialistes des affaires civiles et sur leurs conditions de travail. Ces spécialistes y trouveront des éléments d'orientation qui les aideront à se préparer à travailler sur le terrain et à gérer le stress et leurs attentes. La dernière section de ce chapitre examine l'importance du comportement et de l'attitude à adopter par les forces de maintien de la paix, y compris par les spécialistes des affaires civiles, sur le plan tant professionnel que privé.

6.1 Le profil du spécialiste des affaires civiles

Le travail des spécialistes des affaires civiles varie d'une mission à l'autre, mais il existe une combinaison spécifique de connaissances, de qualités et de compétences requises pour jouer ce rôle. On attend de ces spécialistes qu'ils fassent preuve des compétences exigées du personnel des Nations Unies dans les domaines suivants : communication, esprit d'équipe, planification et organisation, responsabilité, créativité et souci du client. Quant aux responsables à différents niveaux, ils doivent avoir acquis diverses compétences en matière d'encadrement, notamment la capacité de diriger des activités, de proposer des conceptions novatrices, de donner de moyens d'agir à autrui et de

renforcer la confiance, ainsi qu'en matière de gestion des résultats et de jugement et de prise de décisions³³. En sus de ces compétences types requises à l'ONU, le travail des spécialistes et des responsables doit répondre aux exigences de professionnalisme qui ont été définies spécifiquement pour les activités relatives aux affaires civiles.

En 2010, les profils de recrutement des spécialistes des affaires civiles recrutés sur le plan international ont été révisés et trois spécialisations sont venues s'ajouter au profil de base. Au profil de base (capacité de résoudre des problèmes pratiques, de renforcer la confiance des interlocuteurs locaux, de coordonner et de faciliter l'action des autres acteurs, de procéder à des analyses efficaces) ont été ajoutées trois autres spécialisations qui demandent des connaissances et compétences dans les domaines suivants :

- i) Gestion de programme;
- ii) Gestion des conflits;
- iii) Appui aux institutions publiques.

Les candidats à un poste de spécialiste des affaires civiles de la classe de début (P2) doivent avoir acquis une certaine expérience de base du travail sur le terrain, en plus de satisfaire aux critères du « profil de base ». À partir de la classe P3, on attend des spécialistes des affaires civiles qu'ils acquièrent certaines connaissances relevant de ces spécialisations supplémentaires. À la classe P3, ils sont censés avoir acquis au moins l'une de ces spécialisations et, à la classe P4, au moins deux. À partir de la classe P5, la gestion de programme devient une exigence de base en plus de l'une des deux autres spécialisations.

Un fichier centralisé de spécialistes des affaires civiles des classes P2 à D1 est géré par la Division du personnel du DAM au Siège de l'ONU. Des avis de vacance génériques sont périodiquement affichés et les candidats font l'objet d'une évaluation destinée à s'assurer qu'ils répondent bien aux exigences du travail relatif aux affaires civiles, à la suite de quoi ils peuvent être choisis dans le fichier par des responsables du recrutement sans autres formalités³⁴.

La fonction de spécialiste des affaires civiles attire des personnes dévouées et disposant d'un sens pratique qui veulent participer à des activités de communication et contribuer à régler des problèmes. Ces spécialistes viennent d'horizons professionnels divers, notamment d'ONGI/ONG, d'organismes des Nations Unies ou d'autres organisations internationales, de l'administration publique ou locale, ou de groupes de citoyens ordinaires ou d'associations locales. Nombre de ces spécialistes ont déjà été affectés à plusieurs missions et mettent leur expérience au service de chaque nouvelle mission. Il est fréquent qu'ils remplissent successivement des fonctions au DOMP, dans d'autres organismes des Nations Unies et en dehors des Nations Unies. Certains ont commencé leur carrière en tant qu'administrateur recruté sur le plan national dans leur propre

³³ On trouvera des informations supplémentaires sur les compétences requises à l'ONU dans la section consacrée aux **Lectures recommandées**, à la fin du présent chapitre.

³⁴ Les règles formelles régissant la sélection du personnel sont énoncées dans le document ST/AI/2010/3 : Instruction administrative : système de sélection du personnel, consultable sur le site <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/1209-20100513022219853947.pdf>. Une directive concernant l'application de cette instruction au maintien de la paix des Nations Unies sera prochainement publiée.

pays et sont affectés à un poste international dans une autre mission. Les spécialistes des affaires civiles ont souvent acquis des compétences polyvalentes, telles que la gestion de projets et de programmes, qui leur permettent de se faire recruter par des organismes des Nations Unies ou d'autres organisations. Pour les personnes souhaitant poursuivre une carrière dans les activités relatives aux affaires civiles, la progression de cette carrière peut permettre aux fonctionnaires de rang plus élevé de remplir des fonctions d'encadrement ou de coordination et de direction, en plus d'acquérir de l'expérience dans un domaine spécialisé.

En général, les spécialistes des affaires civiles occupent des fonctions dans le cadre d'une mission donnée plus longtemps que les agents des autres composantes fonctionnelles. La période relativement longue (trois ans en moyenne³⁵) que ces spécialistes passent dans leur poste signifie qu'ils assurent la mémoire institutionnelle et la continuité dans les relations avec les acteurs locaux, et qu'ils acquièrent une connaissance approfondie et une bonne compréhension du contexte. Cela présente des avantages importants, mais, dans l'optique de la progression de leur carrière, ils doivent également avoir présent à l'esprit le fait que, après avoir passé de nombreuses années dans une mission, il peut devenir plus difficile d'avoir du recul et de rester impartial vis-à-vis des problèmes et acteurs du conflit.

6.2 Conditions d'exercice des activités relatives aux affaires civiles

Les activités relatives aux affaires civiles sont menées pour l'essentiel sur le terrain : les trois quarts du personnel spécialisé sont déployés en dehors du quartier général de la mission, souvent loin de la capitale. Les conditions de travail peuvent être à la fois une source de difficultés importantes et d'avantages non négligeables. Les spécialistes des affaires civiles sont souvent amenés à vivre et à travailler dans des lieux isolés, et parfois dangereux, dans lesquels les conditions de vie sont rudimentaires et où l'accès au confort matériel, aux moyens technologiques et aux possibilités d'engagement social et professionnel sont limités. Dans certains cas, ils sont tributaires de la production locale pour les aliments de base et autres produits nécessaires. Ces conditions peuvent créer un sentiment d'isolement et peuvent empêcher ces agents de bénéficier de la reconnaissance et de la visibilité qu'ils mériteraient de la part du quartier général et de la direction de la mission. D'un autre côté, le travail de ces spécialistes leur vaut souvent la reconnaissance et la confiance d'interlocuteurs essentiels, à savoir ceux de la communauté d'accueil. Par ailleurs, cette présence sur le terrain permet à ces spécialistes de mieux comprendre la dynamique locale et les met souvent en mesure de renforcer la crédibilité de la mission aux yeux de la population.

³⁵ Chiffre extrait de *Civil Affairs Guidance and Training Needs Assessment* (2008).

VOIX DU TERRAIN

Nom : **Lino Sciarra**
 Spécialiste
 des affaires civiles
 MINUL : 2003-2011
 Spécialiste
 des affaires civiles,
 MINUK : 2000-2001

« Comment décririez-vous les conditions de vie et de travail dans un bureau de mission qui vient d'être créé ? »

J'ai été affecté à Fishtown, au Libéria, où le bureau venait d'ouvrir et était opérationnel, mais au niveau le plus rudimentaire. Il était installé dans une pièce faite de deux conteneurs préfabriqués dans le complexe de la MINUL. En dehors de la composante affaires civiles et du bataillon éthiopien déployé à cet endroit, uniquement la police des Nations Unies et la Division électorale étaient présentes dans la région. Celle-ci était si isolée qu'aucune ONG comptant du personnel international ne s'y trouvait. Dès le premier jour de mon affectation, j'ai vécu juste à l'extérieur du complexe dans une hutte de terre et de branchages sans l'électricité et sans l'eau courante. En l'absence de logements adéquats, certains collègues dormaient dans leur bureau. Pendant les deux années de mon affectation à Fishtown, j'ai consacré beaucoup de temps et d'énergie à demander à ce que l'on améliore la sécurité et les conditions de vie et de travail dans le complexe. La vie était particulièrement difficile pendant la longue saison des pluies, qui dure de juin à octobre et pendant laquelle les routes devenaient impraticables.

Pour me préparer en vue de mon déploiement, j'ai emporté un système GPS, un téléphone satellite portable et du matériel informatique. J'ai aussi dû équiper mon véhicule d'outils pour me permettre de survivre au cas où je me trouverais bloqué par le très mauvais état des routes. Au total, cela a été pour moi une expérience personnelle et professionnelle importante que d'être envoyé dans un lieu d'affectation aussi isolé et aux conditions de vie aussi difficiles. La présence permanente de notre équipe a eu des effets positifs pour la population locale qui, vivant dans une région à ce point négligée, nous était très reconnaissante pour l'aide que nous lui apportions.

Encadré 6.1 Voix du terrain : « Comment décririez-vous les conditions de vie et de travail dans un bureau de mission qui vient d'être créé ? »



Un spécialiste des affaires civiles de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) modère une conférence de la réconciliation à Diling, au Kordofan du Sud (Soudan).

6.3 Gestion du stress

Les conditions décrites ci-dessus peuvent créer un sentiment de solidarité entre collègues et entre la mission et la communauté d'accueil, mais elles peuvent aussi aggraver le stress. L'incertitude liée au travail dans un contexte culturel nouveau et le fait de devoir accomplir de longues journées de travail sans beaucoup de possibilités de loisirs peuvent rendre difficile de maintenir un équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Comme les autres forces de maintien de la paix, les spécialistes des affaires civiles vivent et travaillent souvent au sein de communautés ayant beaucoup souffert du conflit et peuvent se voir adresser des demandes d'assistance qu'ils n'ont aucun moyen de satisfaire. Ces facteurs et d'autres encore peuvent être très stressants tant pour les individus que pour les équipes. Le fait de vivre aux côtés de collègues soumis aux mêmes pressions peut aggraver ces facteurs, et le stress lié au travail peut s'étendre à la vie personnelle. Le stress et l'anxiété sont des réactions normales, mais, si on n'y prend pas garde, ils peuvent porter atteinte au bien-être physique, mental et émotionnel des personnes concernées. Il importe que les spécialistes des affaires civiles sachent reconnaître le stress tant en eux-mêmes que chez leurs collègues et élaborent des mécanismes pour réduire au minimum son impact négatif sur leur bonheur, leur santé et leur capacité de fonctionner normalement.

Les forces de maintien de la paix sont souvent déployées dans un contexte marqué par l'instabilité et peuvent aussi être exposées à des situations pouvant entraîner des trau-

La boîte à outils :



Stratégies de gestion du stress

- Repérer les sources de stress et, si possible, y remédier
- Développer son aptitude de gestion du temps
- Se reposer suffisamment et utiliser régulièrement son temps de congé
- Se nourrir régulièrement et, si possible, prendre une nourriture équilibrée
- Éviter de consommer trop d'alcool, de caféine et de nicotine
- Rester en contact avec ses amis et sa famille
- Avoir des activités physiques ou créatives (exercice physique ou dessin/musique, par exemple)
- Savoir reconnaître les signes de stress et connaître ses limites
- Demander de l'aide en prenant contact avec le conseiller du personnel de la mission ou au Siège à New York

Encadré 6.2 La boîte à outils : Stratégies de gestion du stress³⁶

³⁶ Le contenu de cet encadré est adapté de « Mission readiness: preparing for fieldwork » (Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU, mars 2005).

matismes³⁷. Les spécialistes des affaires civiles peuvent être rendus particulièrement vulnérables aux traumatismes par les circonstances inhabituelles dans lesquelles ils se trouvent. Il leur est recommandé de demander l'aide des conseillers du personnel ou d'autres professionnels pour faire face à cette situation. Il importe également de se rappeler que la population d'accueil, y compris les partenaires locaux et les collègues nationaux, peut avoir eu l'expérience et été témoin de choses particulièrement pénibles pendant le conflit. Souvent, les expériences de traumatisme ne sont révélées que lorsque les individus peuvent les analyser en toute sécurité.

VOIX DU TERRAIN



Nom : **Blandine Umurerwa**

Spécialiste
des affaires civiles,
MINUSTAH

Spécialiste
des affaires civiles,
MINURCAT: 2008-2010

« Comment gérez-vous le stress et maintenez-vous un équilibre entre vie professionnelle et vie privée en travaillant dans un lieu d'affectation isolé ? »

J'ai exercé les fonctions de chef par intérim du Bureau régional de Goz Beida de la mission au Tchad. Le lieu d'affectation a mis beaucoup de temps à se mettre en place parce que l'endroit était isolé et le mauvais état des routes rendait difficile l'acheminement des matériaux nécessaires à la construction de la base. Par ailleurs, la situation sécuritaire était instable, des attaques de rebelles étant signalées à de nombreuses reprises dans le secteur, visant parfois des véhicules des Nations Unies. Nous ne pouvions pas sortir de la base sans escorte.

C'était un environnement stressant, surtout parce qu'il était impossible de trouver un logement privé à l'extérieur de la base. Nous travaillions et vivions tous dans notre bureau. Nous devions partager des chambres avec des collègues, des inconnus, et nous n'avions pas assez de chambres, ni assez d'eau pour prendre une douche...

En fait, c'était le plus dur au début... impossible de prendre une douche tous les jours ! Toutefois, après avoir visité le secteur, rencontré les autorités locales et écouté des collègues d'autres organismes des Nations Unies, le stress ne m'a plus affectée de la même manière. Par comparaison avec les conditions de vie et les souffrances de la population de cette région, mes problèmes ont commencé à me paraître mineurs et sans importance.

Le meilleur moyen que nous avons trouvé de gérer le stress a été les soirées que nous avons organisées tous les samedis. Nous invitons nos partenaires, y compris le personnel des organismes des Nations Unies, celui des ONG et les autorités locales. Cela nous a aidés à gérer notre stress et a également contribué à forger de solides relations de travail avec nos partenaires; tout le monde se réjouissait à la perspective de se retrouver le week-end suivant. Un autre facteur essentiel a été de pouvoir être relié au monde extérieur et, en particulier, avec notre famille, en utilisant les codes PIN qui nous ont permis de nous servir du matériel de communication.

Encadré 6.3 Voix du terrain : « Comment gérez-vous le stress et maintenez-vous un équilibre entre vie professionnelle et vie privée en travaillant dans un lieu d'affectation isolé ? »

³⁷ Ibid.

6.4. Gérer vos propres attentes

Dans les situations postconflituelles, les capacités autochtones sont souvent très diminuées du fait du conflit. Les infrastructures ou les capacités faisant défaut, les tâches ordinaires peuvent prendre beaucoup plus de temps. Il est donc indispensable que les forces de maintien de la paix adaptent leurs attentes concernant l'achèvement des tâches prescrites aux exigences des environnements d'après conflit. Vivre et opérer dans un tel environnement requièrent un tempérament permettant de faire face à des sollicitations physiques et émotionnelles excessives.

Les différences de conceptions du temps, les infrastructures déficientes ou inexistantes et la fréquence des conflits civils sont autant de facteurs qui peuvent influencer sur l'efficacité avec laquelle les spécialistes des affaires civiles s'acquittent de leur mission. Comme les communautés locales, ces derniers peuvent avoir des attentes irréalistes au sujet de ce qu'il est possible d'accomplir et peuvent être déçus par la lenteur des progrès réalisés. Cela peut être tout particulièrement le cas des activités d'appui aux institutions et à la gouvernance publiques, dans le cas desquelles les progrès ne se mesurent pas en mois, mais en années, voire en décennies. Ils peuvent en venir à en vouloir aux interlocuteurs locaux avec lesquels ils travaillent lorsque ceux-ci semblent s'investir moins qu'eux-mêmes dans les changements positifs qu'il s'agit d'apporter. Ils peuvent se prendre à penser que le changement n'est pas possible et devenir plus passifs et moins systématiques dans la poursuite des objectifs fixés dans leur plan de travail. C'est là quelque chose dont les spécialistes des affaires civiles doivent avoir conscience et qu'ils doivent gérer en en tenant compte et en appréciant les progrès mêmes minimes réalisés au fil du temps.

6.5 Comportement et attitude

Le comportement professionnel et privé du personnel de maintien de la paix peut avoir un impact important sur la légitimité et la crédibilité de la mission. La distinction entre le comportement professionnel et le comportement privé peut facilement devenir floue dans les lieux d'affectation et les missions de petites dimensions, où les individus attirent davantage l'attention. La nature de la collaboration des composantes affaires civiles avec les autorités locales signifie que ces composantes exercent une influence particulière pour ce qui est de façonner l'image de la mission parmi la population locale. Comme les autres forces de maintien de la paix, les spécialistes des affaires civiles doivent donc avoir conscience de la manière dont ils se comportent, qu'ils soient en service ou non.

Si le Conseil de sécurité donne un fondement juridique à l'activité de la mission, c'est, de bien des façons, la composante affaires civiles qui donne à cette activité sa légitimité sur le terrain. En bien des lieux où des bureaux de mission sont créés, c'est la première fois qu'une communauté fait l'expérience d'une importante présence internationale. L'activité des composantes affaires civiles consiste en partie à surmonter cette distance et à convaincre la population que cette irruption dans sa vie est justifiée par les avantages que la mission peut lui apporter. Même dans les situations où le person-

nel de maintien de la paix est considéré comme pouvant sauver des vies humaines, la mission doit être légitimée en permanence, le meilleur moyen pour cela étant de maintenir un contact régulier et d'instaurer de bonnes relations avec la communauté locale; rôle sur lequel on reviendra au [chapitre 9](#).



Dans une enquête menée en 2008, il a été demandé aux spécialistes des affaires civiles ce qu'ils considéraient comme les valeurs, attitudes et approches les plus importantes pour les activités relatives aux affaires civiles. On trouvera ci-après quelques-unes des réponses de la communauté des affaires civiles.

- « La patience, l'impartialité, l'humilité, la flexibilité et une attitude positive axée sur les résultats sont indispensables. »
- « Il vous faut attacher une grande importance à votre mission et aux objectifs à long terme et avoir une attitude positive. »
- « Un intérêt véritable et un respect pour les cultures et valeurs locales. »
- « Il importe d'adopter une approche qui se focalise sur l'autonomisation de la population locale et son appropriation du processus. »
- « Le professionnalisme, l'intégrité et le respect de la diversité. »
- « L'esprit d'équipe et la formation de consensus. »
- « L'ouverture d'esprit, la créativité, la ténacité et la diligence. »
- « La volonté et l'énergie nécessaires pour s'adapter et "en faire plus". »
- « Une conduite irréprochable pendant les heures de travail et en dehors, afin de projeter et de maintenir une image positive de la mission aux yeux des communautés locales et des interlocuteurs externes. »

Un grand nombre de lieux où les missions de maintien de la paix se déploient connaissent avant le conflit des taux de pauvreté élevés, que la violence a souvent fait augmenter. Il importe que les spécialistes des affaires civiles soient conscients des différences de pouvoir économique et autres qui peuvent s'appliquer aux relations existant entre les forces de maintien de la paix en tant que fournisseurs d'aide et la population d'accueil en tant que bénéficiaire, ainsi qu'entre le personnel recruté sur le plan international et le personnel recruté sur le plan national. Jusqu'à un certain point, les forces de maintien de la paix ont le pouvoir d'assurer la sécurité ou de ne plus le faire, de fournir une aide ou de la reprendre, et de rester ou d'évacuer en cas d'escalade de la situation³⁸. Si les différences de pouvoir entre le personnel de l'ONU et les bénéficiaires de l'aide de l'Organisation sont souvent plus manifestes, il existe aussi des différences entre le personnel recruté sur le plan international et le personnel recruté sur le plan national en matière de rémunération et de sécurité. Il peut ne pas être tout à fait pos-

³⁸ Voir *United Nations Pre-deployment Guide: An Introduction to Peacekeeping Operations* (à paraître).



Formation aux techniques liées aux affaires civiles et formation d'instructeurs à Gbarnga (Libéria), 2011.

sible de modifier cette dynamique, mais il faut s'employer à la prendre davantage en considération, par exemple en s'abstenant de toute consommation ostentatoire et en songeant aux incidences de vos actions sur la sécurité de vos collègues nationaux³⁹. Il importe également d'avoir conscience du fait que les relations — affectives, financières ou professionnelles — existant entre les fonctionnaires et les communautés locales auprès desquelles ils sont affectés pourraient être considérées comme susceptibles d'impliquer un abus de pouvoir ou un conflit d'intérêts⁴⁰.

La circulaire intitulée « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » définit le « code de conduite » du personnel des Nations Unies. Le fait pour ce personnel de commettre des irrégularités ou d'agir en toute impunité peut nuire à la crédibilité de la mission aux yeux de la population locale. De plus, le fait de ne pas demander de comptes à ce personnel au sujet de ses actions est un bien mauvais exemple à donner à des pays qui s'efforcent de rétablir la prééminence du droit⁴¹. La connaissance et le respect des lois, coutumes et pratiques locales sont indispensables pour maintenir la crédibilité et instaurer entre la mission et la communauté d'accueil des relations faites de respect mutuel. Il s'agit à cette fin de respecter le code de conduite et les valeurs fondamentales des Nations Unies (intégrité, professionnalisme et respect de la diversité) et de se conformer à la législation locale.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *Travailler ensemble : Mettre l'éthique en pratique* (Bureau de la déontologie et Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU).

⁴¹ Voir *United Nations Pre-deployment Guide: An Introduction to Peacekeeping Operations* (à paraître).

L'importance de l'impartialité et de la prise en considération des questions liées au genre, à la culture et à la diversité est expliquée plus en détail au [chapitre 5](#).

6.6 Sources d'information et moyens de formation à la disposition des spécialistes des affaires civiles

Bien que le présent manuel ait été conçu pour les nouveaux spécialistes des affaires civiles, à la fois comme un document d'introduction et un guide de référence, les spécialistes des affaires civiles rencontreront, tout au long de leur mission, des situations inédites ou se poseront des questions qui n'auront pas forcément été traitées dans le Manuel. Ainsi, en parallèle, existe un réseau en ligne de plus de 650 membres, qui permet le partage des expériences et l'acquisition des meilleures pratiques. Sur ce forum des affaires civiles sont aussi partagées des activités de formation, des demandes de renseignement adressées par des personnes travaillant sur le terrain, de la documentation et les meilleures pratiques. Il suffit, pour adhérer à ce réseau, d'avoir une adresse électronique de l'ONU et d'envoyer un courriel à l'adresse indiquée dans la section [Lectures recommandées](#) qui clôt le présent chapitre.

L'équipe chargée des affaires civiles au sein du Service des politiques et des meilleures pratiques facilite le fonctionnement du réseau et peut également fournir aux composantes affaires civiles un appui consultatif et un appui en matière de politiques et de sensibilisation. Les spécialistes des affaires civiles sont encouragés à contribuer activement à recueillir et à communiquer les bonnes pratiques et les enseignements tirés de leurs propres expériences. Il existe un certain nombre d'autres réseaux en ligne qui peuvent présenter un intérêt pour eux en ce qui concerne tous les aspects des activités relatives aux affaires civiles (notamment la protection, le processus de DDR, la préparation des missions intégrées et la médiation). Tous ces réseaux en ligne, ainsi qu'un très grand nombre de documents internes, politiques et rapports, sont accessibles sur l'intranet du DOMP.

Enfin, il existe des programmes de formation tant générique que spécialisée aux techniques liées aux affaires civiles. En 2009 et 2010, une nouvelle approche de la formation des membres des composantes affaires civiles a été élaborée et adoptée. La formation se concentre sur un certain nombre de techniques essentielles, à savoir : l'analyse des conflits; la planification stratégique; la négociation, la médiation et la facilitation; la mobilisation et la coordination; et les encouragements et l'appui à apporter aux acteurs locaux (État et société civile). La formation est dispensée au lieu d'affectation dans la mission, à l'aide de méthodes participatives assorties d'études de cas et d'exercices focalisés sur le contexte national, le mandat et les difficultés soulevées par les activités relatives aux affaires civiles dans ce contexte particulier. La composante reçoit une formation collective et les modules sont adaptés spécifiquement à l'exécution de son plan de travail annuel, ce qui renforce l'esprit d'équipe et la cohérence des activités. Il arrive qu'un lien soit établi entre la formation et la retraite annuelle de la composante, de sorte que les outils peuvent servir à faciliter l'analyse et la planification conjointes. Par ailleurs, on a lancé en 2010 une formation spécialisée à l'intention des directeurs de programme de projets à impact rapide.



Jeu de rôles relatif aux affaires civiles organisé par la MINUL dans le cadre d'une activité de formation sur place et de formation d'instructeurs à Gbarnga (Libéria), 2011.

Dans la limite des budgets alloués, les spécialistes des affaires civiles peuvent se prévaloir d'autres possibilités de formation offertes par l'intermédiaire d'établissements de formation partenaires sur des thèmes tels que la réconciliation, la gestion des conflits et la protection des civils. Le Centre intégré de formation du personnel des missions est un bon point de départ pour s'enquérir des possibilités de formation, tout comme l'École des cadres du système des Nations Unies. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'adhésion au réseau des affaires civiles est un bon moyen d'obtenir des informations sur les établissements de formation appropriés ainsi que sur les cours annoncés. Enfin, il existe un très grand nombre de sources d'information en ligne, notamment sur UN.SkillPort (référéncé ci-après), une collection impressionnante de cours de formation professionnelle en ligne à l'intention du personnel des Nations Unies qui permettent à celui-ci de se perfectionner à son propre rythme.

Lectures recommandées

Nom	Bureau de la déontologie
Description	Il est possible d'accéder à des informations et à des orientations en matière de déontologie en se connectant à la page d'accueil du Bureau de la déontologie sur iSeek. On y trouve notamment le code de conduite des Nations Unies (projet de 2008) et un guide sur la mise en pratique de la déontologie intitulé « Travailler ensemble : mettre l'éthique en pratique ».
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à cette source d'information en se connectant à iSeek, l'intranet du Secrétariat de l'ONU : http://iseek.un.org
Nom	Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2002/13)
Description	Contient le « code de conduite » des Nations Unies, qui énonce les règles officielles régissant le comportement du personnel des Nations Unies.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à iSeek, l'intranet du Secrétariat de l'ONU : http://iseek.un.org
Nom	Conseiller du personnel
Description	La page d'accueil du Bureau du Conseiller du personnel renseigne sur les services de conseils et les sources d'information à la disposition du personnel de l'ONU.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder aux ressources en matière de conseils au regard des thèmes « santé et bien-être » sur iSeek, l'intranet du Secrétariat de l'ONU : http://iseek.un.org
Nom	Réseau des affaires civiles
Description	La bibliothèque et le forum de discussion contiennent une foule d'informations sur les activités accomplies par les composantes affaires civiles dans les missions. Le réseau en ligne permet également à tous les spécialistes des affaires civiles de demander des informations ou de partager des idées.
Source	Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Formation sur place aux techniques liées aux affaires civiles
Description	Notes d'orientation pour les missions s'apprêtant à organiser une formation professionnelle, et manuel à l'intention des instructeurs, y compris une présentation PowerPoint qui accompagne les modules.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la page des affaires civiles sur intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/civilaffairs.aspx

Nom	UN Competency Development – A Practical Guide
Description	Décrit les compétences essentielles requises pour travailler à l'ONU et donne aux fonctionnaires des orientations pratiques sur la manière de les acquérir.
Source	http://www.un.org/staffdevelopment/DevelopmentGuideWeb/image/OHRM_CDG.pdf
Nom	SkillPort
Description	Moyen de formation en ligne à l'intention du personnel de l'ONU, lequel dispose ainsi d'un grand nombre de cours pour l'aider à se perfectionner. Peut être utilisé directement ou en combinaison avec le guide <i>UN Competency Development - A Practical Guide</i> susmentionné.
Source	https://un.skillport.com
Nom	École des cadres du système des Nations Unies
Description	Le site donne des informations sur tous les cours, séminaires et ateliers (en ligne ou non) de l'École des cadres.
Source	http://www.unssc.org/home/
Nom	Outils de recherche en ligne sur le maintien de la paix
Description	Permet au personnel de maintien de la paix au Siège et dans les missions d'accéder à une série commune de bases de données en ligne sur les affaires internationales, les nouvelles internationales, les profils de pays et les analyses de la dynamique géopolitique.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ces outils en se connectant à intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/eresearchpackage.aspx

Chapitre 7 | Gérer les composantes affaires civiles



Le présent chapitre examine le rôle des responsables des activités relatives aux affaires civiles, depuis le chef de la composante jusqu'aux chefs d'équipe. Il passe en revue certains des problèmes que pose l'exercice d'une fonction de direction dans des environnements complexes de maintien de la paix. Il examine certains des principaux domaines de la gestion, tels que la communication d'une vision, la gestion de l'information et la gestion du personnel.

L'exercice d'une fonction d'encadrement au sein d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies soulève d'énormes difficultés. Il s'agit d'organisations tout à la fois importantes et provisoires, opérant dans des environnements souvent instables, imprévisibles et dangereux. Ce sont non seulement des environnements de travail multiculturels, mais des organisations qui rassemblent des civils, des policiers et des soldats, dont les cultures de travail et les parcours sont souvent complètement différents les uns des autres. Les tâches qui sont confiées à ces missions sont complexes et ambitieuses. Or, elles ne disposent généralement pas de ressources importantes pour exécuter leurs programmes et collaborent souvent avec des partenaires internationaux dont les modes de financement sont imprévisibles, ce qui complique encore les opérations de planification.

Étant donné qu'elles n'ont, le plus souvent, pas disposé du temps nécessaire à la mise en place de structures et processus pleinement opérationnels, les missions sont fortement tributaires des individus, et en particulier les membres de l'équipe de direction, pour tout ce qui concerne l'efficacité et la prise de décisions. Or, le taux élevé de renouvellement du personnel et la lenteur des procédures de recrutement aboutissent souvent à des vacances de poste, y compris au niveau des postes à responsabilités. De plus, les missions sont régies par des procédures strictes en matière de personnel et de financement, auxquelles il convient d'ajouter un cadre d'orientation technique qui, quoique bien avancé, n'est pas encore finalisé.

En dépit de ces difficultés, les missions des Nations Unies offrent d'immenses possibilités concrètes d'exercer une influence positive et d'une grande portée sur la vie d'un très grand nombre de personnes se trouvant dans des situations critiques. Dans un tel contexte, il faut pouvoir compter non pas simplement sur des responsables capables d'appliquer des techniques de gestion rationnelle, mais sur des personnes douées de la créativité et de la flexibilité nécessaires pour se frayer un chemin à travers des situations d'une extrême complexité et appliquer ces techniques de gestion dans des contextes très inhabituels. Le chef de la composante affaires civiles remplit une fonction essentielle de direction stratégique et de contrôle opérationnel de la composante, contribuant à enrichir la vision stratégique d'ensemble de la mission et veillant à ce que les activités relatives aux affaires civiles soient intégrées dans les activités de la mission et dans l'action plus générale conduite par les Nations Unies. Ces tâches doivent être confiées à des responsables ayant acquis des compétences considérables et une longue expérience dans les domaines de la consolidation des relations, de la formulation de stratégies et de la gestion du personnel.

D'autres cadres de la composante jouent également un rôle essentiel, souvent en dirigeant de petites équipes dans des conditions d'isolement. Les spécialistes des affaires civiles qui dirigent une équipe dans un bureau ou un bureau auxiliaire sur le terrain, quelle que soit la classe de leur poste, remplissent une fonction importante de gestion des collègues qui composent leur équipe. Ce sont souvent les cadres de ce niveau qui ont la tâche la plus difficile, celle qui consiste à donner un contenu concret sur le terrain aux objectifs très généraux des mandats du Conseil de sécurité. De solides compétences et une application systématique des bonnes pratiques de planification et de gestion du personnel, des ressources et de l'information sont alors essentielles.

7.1 Définir une vision et l'adapter aux ressources

La politique du DOMP/DAM relative aux affaires civiles est extrêmement générale, présentant les principes devant régir les activités, mais en laissant aux composantes affaires civiles toute latitude pour répondre aux besoins dictés par les mandats et l'évolution des contextes. En d'autres termes, le chef de la composante affaires civiles doit définir et affiner en permanence une vision cohérente de ce que la composante peut accomplir dans un contexte spécifique, tout en s'assurant que les ressources devant permettre de la mettre en œuvre sont disponibles. Le **chapitre 8** propose des voies d'approche possibles de l'analyse et de la planification à l'appui de cette vision.

VOIX DU TERRAIN**Nom : David Harland**

Directeur exécutif,
Centre pour le dialogue
humanitaire

Directeur des affaires civiles
FORPRONU/MINUBH :
1993-1998

« Comment avez-vous recentré les activités de la composante face à l'évolution des besoins ? »

Pendant la guerre de Bosnie (1992-1995), la composante affaires civiles avait été l'outil utilisé par les Nations Unies pour comprendre la dynamique du conflit, conseiller les militaires et négocier une grande partie de ce qui devait l'être. C'est cette composante, par exemple, qui a négocié le plan qui a rétabli en partie l'alimentation de Sarajevo en eau, en gaz et en électricité, sauvant des milliers de vies.

L'Accord de paix de Dayton (1995) a abouti à une paix complexe et parfois dure : la politique en tant que continuation de la guerre par d'autres moyens, comme a dit quelqu'un. Face à cette situation, il a fallu réinventer le rôle de la composante affaires civiles.

Il y avait encore une place pour l'analyse politique et pour la négociation; la composante affaires civiles a, par exemple, négocié l'effectif et la composition ethnique des forces de police qui auraient la responsabilité principale de la sécurité dans la fragile période d'après guerre. Toutefois, les composantes affaires civiles étaient de plus en plus nombreuses à devoir savoir non seulement négocier, mais concevoir, élaborer et surveiller les « rouages » du dispositif de paix. Il nous fallait recenser les structures de pouvoir clandestines au sein de la police, localiser les sources de financement illicite, intercéder auprès des pays limitrophes pour qu'ils bloquent ces sources, mettre en place et en œuvre des procédures de contrôle préalable pour injecter du sang neuf et collaborer avec les entités à la création d'un appareil de police.

Ainsi, la composante affaires civiles devait conserver sa capacité d'analyse et de négociation, tout en élargissant rapidement son champ d'intervention en mettant en œuvre d'autres capacités, tant opérationnelles qu'administratives. Afin d'y parvenir, je me suis concentré, en tant que responsable, sur la création d'équipes mixtes composées de personnes représentant collectivement la bonne combinaison d'aptitudes analytiques, politiques, administratives et en gestion de projets.

Ces nouvelles équipes mixtes se sont révélées très utiles pour concevoir et mettre en place, en concertation avec le Bureau du Haut-Représentant, un système commun de plaques d'immatriculation des véhicules à numéros aléatoires pour garantir la liberté de circulation entre les enclaves bosniaque, serbe et croate très isolées dans des ghettos de l'après-guerre. Il a fallu pour cela mettre en œuvre une capacité non seulement d'analyse de la manière dont les nationalistes extrémistes contrôlaient la circulation, mais aussi de conception et d'exécution de programmes visant à réduire ce contrôle à néant. Le rétablissement de la liberté de circulation demeure l'une des principales réalisations de la période de l'après-guerre en Bosnie.

Encadré 7.1 Voix du terrain : « Comment avez-vous recentré les activités de la composante face à l'évolution des besoins ? »

L'une des principales fonctions de la direction de la composante affaires civiles consiste à aider l'ensemble de la composante à établir un plan de travail convenu qui cadre avec les objectifs généraux de la mission et assure un certain niveau de cohérence à l'échelon national, tout en restant assez souple au niveau local pour que les équipes de terrain puissent adapter le programme aux spécificités de leur secteur. En l'absence d'une telle cohérence de base, il est difficile pour les activités des équipes de terrain de

s'enrichir mutuellement et il peut parfois en résulter une simple série de programmes locaux autonomes.

Les environnements opérationnels fluctuant rapidement, la vision et le plan d'activités des composantes affaires civiles qui lui correspond doivent pouvoir évoluer tout aussi rapidement. Toutefois, le dispositif de mise à disposition des ressources humaines ou financières nécessaires se meut généralement plus lentement et les responsables pourront devoir trouver des moyens de contourner cet obstacle, comme indiqué dans l'**encadré 7.1**.

Ressources opérationnelles

En sus de trouver les moyens de faire face à l'évolution de l'environnement, la planification est extrêmement importante, comme on le verra au chapitre suivant. Il importe, en particulier, que les responsables de la composante affaires civiles s'assurent que les coûts de base du programme de la composante soient inscrits au budget longtemps à l'avance, s'agissant d'activités telles que les ateliers, les cours de formation, les déplacements, les services de conseil et l'organisation d'enquêtes d'opinion. Le montant des dépenses opérationnelles à prévoir doit être communiqué par le chef de la composante affaires civiles au fonctionnaire du budget aux fins d'inscription à la budgétisation axée sur les résultats par le biais du mécanisme de coordination mis en place dans chaque mission (qui est, dans la plupart des cas, mis en œuvre par le Bureau du chef de cabinet).



On notera que les dépenses opérationnelles ne sont pas inscrites à l'établissement des budgets axé sur les résultats sous les domaines d'activité, mais groupées par catégorie de dépenses.

En d'autres termes, une fois que les budgets ont été approuvés, la composante devra vérifier auprès du Bureau du budget qu'il a accès aux fonds demandés. Étant donné que les ressources nécessaires sont formulées très tôt (jusqu'à deux ans à l'avance), les priorités opérationnelles peuvent changer et obliger la mission à ajuster l'allocation de ressources. Il est donc très important que les composantes affaires civiles conservent une trace de leur demande budgétaire initiale et soient en mesure de montrer soit que cette demande correspond toujours aux priorités du moment de la mission, soit que la demande a été modifiée en fonction des nouvelles priorités.

Recrutement du personnel

Le recrutement du personnel peut prendre du temps, mais il est indispensable que la composante y investisse des ressources suffisantes si elle veut pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat. Les membres du personnel recruté sur le plan international aux classes P2 à D1 peuvent être choisis dans un fichier des affaires civiles centralisé, géré depuis New York, par la Division du personnel des missions du DAM⁴². Les candidats

⁴² Les règles formelles régissant la sélection du personnel sont énoncées dans le document ST/AI/2010/3 : Instruction administrative : système de sélection du personnel, consultable sur le site <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/1209-20100513022219853947.pdf>. Une procédure opérationnelle permanente concernant l'application de cette instruction au maintien de la paix des Nations

dont l'inscription à ce fichier a été autorisée ont fait l'objet d'une évaluation destinée à s'assurer qu'ils répondent bien aux exigences du travail relatif aux affaires civiles et peuvent donc être choisis par des responsables du recrutement sans autres formalités.

Le responsable de groupe professionnel des missions pour les affaires civiles au sein de la Division du personnel est une source extrêmement précieuse pour les responsables des composantes affaires civiles s'agissant de dresser une liste des candidats possédant la bonne combinaison d'aptitudes pour le poste à pourvoir. Les coordonnées du responsable de groupe professionnel figurent dans la section **Lectures recommandées**. Plus les responsables de ces composantes fourniront d'informations sur les aptitudes requises pour un poste donné, plus le responsable de groupe professionnel aura des chances de trouver le candidat idéal. En restant en contact étroit avec le responsable de groupe professionnel, notamment en le tenant au courant des besoins prévus, chaque composante lui permettra de faire les démarches nécessaires pour faire figurer au fichier des personnes possédant les aptitudes dont elle aura besoin.

La tenue d'un fichier mondial de grande qualité pour les activités relatives aux affaires civiles dépend dans une large mesure de l'appui fourni par les composantes affaires civiles des missions. Ce sont les spécialistes des affaires civiles en poste qui constituent les « groupes d'experts » qui sont périodiquement créés pour évaluer les candidats susceptibles de figurer sur le fichier et avoir un entretien avec eux. En d'autres termes, il sera occasionnellement demandé aux responsables des composantes affaires civiles de décharger de leurs obligations certains de leurs meilleurs collaborateurs pour qu'ils puissent constituer ces groupes d'experts. Cela pourra être ressenti comme un inconvénient sur le moment, mais la qualité du fichier dépend avant tout de la qualité de ces groupes, si bien que les responsables peuvent s'attendre à en recueillir ultérieurement les bénéfices lorsqu'ils exploiteront le fichier pour pourvoir aux postes vacants dans leurs équipes.

Indépendamment du fichier de candidats des affaires civiles lui-même, le récent examen des moyens civils à mobiliser répertorie d'autres mécanismes qui pourraient être utilisés pour trouver des compétences spécialisées par le biais non pas du recrutement classique de personnel, mais de partenariats. Par exemple, il pourrait être possible de demander aux États Membres de l'ONU de mettre à disposition (comme ils le font déjà pour la police des Nations Unies) des experts en mission spécialistes de domaines tels que l'administration publique. Le responsable de groupe professionnel et l'équipe affaires civiles du Service des politiques et des meilleures pratiques au Siège pourraient être utilement sollicités pour étudier ces possibilités.

En conclusion, il importe de se souvenir que, dans la plupart des situations, l'ensemble des ressources, financières et humaines, à la disposition des composantes affaires civiles ne permettra encore pas de faire face à l'ampleur des tâches à accomplir au niveau local. Nombre de composantes affaires civiles seront constituées de quelques personnes devant régler des différends complexes dans une zone géographique étendue où

Unies sera prochainement publiée, et des directives concernant le recrutement du personnel d'encadrement sont également prévues.

les communications sont difficiles et en n'ayant qu'un accès limité aux informations à jour concernant leur environnement. Le seul moyen pour les responsables de ces composantes de surmonter cet isolement est d'encourager leurs subordonnés à collaborer étroitement avec toutes les unités présentes dans le bureau de mission, y compris les composantes affaires politiques, droits de l'homme, protection des enfants, des femmes fonctionnaires et information publique, et, naturellement, la composante militaire. Les mécanismes formels de partage de l'information ont ici leur importance, mais ne sont généralement efficaces que si les différentes sections assurent réellement l'intégration de leurs activités.

7.2 Communication d'une stratégie et gestion de l'information

Étant donné que l'objectif spécifique des composantes affaires civiles varie d'une mission à l'autre et qu'il est également susceptible d'évoluer dans un contexte donné, les partenaires peuvent parfois avoir du mal à comprendre le rôle et la contribution de ces composantes. En sus de proposer une stratégie claire des activités de la composante, qui permet d'organiser la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires, les responsables doivent donc en faire connaître la teneur en faisant transmettre par l'équipe de direction une action de communication auprès des représentants de l'équipe de pays des Nations Unies et des partenaires locaux et nationaux.

Il importe que les responsables soient en mesure de saisir, et de communiquer d'une manière convaincante, la polyvalence des composantes affaires civiles. Cette polyvalence ne veut pas dire que ces composantes sont là pour accomplir n'importe quelle tâche qui se présenterait, mais qu'elles représentent une ressource incomparable qui peut être utilisée de manière stratégique pour répondre à des besoins évolutifs.

Gérer le flux quotidien d'informations et s'assurer que le personnel ait accès aux conseils dont il a besoin sont tout aussi importants que la bonne communication du rôle général joué par la composante. Comme indiqué à la page 42, les composantes affaires civiles rendent compte de leur activité le plus souvent par l'intermédiaire de du volet politique de la mission, mais peuvent le faire par l'intermédiaire soit du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les questions politiques, soit du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires, en fonction du contexte. De même, il existe différents mécanismes de communication de l'information pour les spécialistes des affaires civiles en poste dans les bureaux régionaux et bureaux de mission locaux. En dépit de ces différences, la nécessité d'une gestion et d'un partage excellents de l'information est commune à toutes les missions et représente l'une des principales fonctions des responsables des composantes affaires civiles, que ce soit au quartier général de la mission ou sur le terrain.

Il incombe donc aux responsables :

- D'identifier les principales parties prenantes s'agissant des informations et analyses sur les activités relatives aux affaires civiles, et de déterminer sous quelle forme ces informations et analyses doivent leur être présentées;

- De donner au personnel des composantes affaires civiles des orientations claires au sujet des informations et analyses à produire et sur la manière de les présenter;
- De déterminer quelles informations et analyses le personnel des composantes affaires civiles a besoin de solliciter auprès des autres parties prenantes;
- De mettre en place des dispositifs efficaces d'organisation du flux bidirectionnel d'informations et d'en contrôler le fonctionnement, de manière que l'information et les interventions locales soient pleinement intégrées aux activités d'analyse et aux stratégies à l'échelle de la mission.

C'est le bureau de la composante affaires civiles au niveau central qui doit être en mesure de recevoir l'ensemble des informations communiquées par l'échelon local et d'en faire la synthèse pour présenter un tableau cohérent de la situation à l'échelle du pays, ainsi que d'en analyser les tendances et d'interpréter les implications des activités locales pour le processus national. Les responsables des composantes affaires civiles doivent être en mesure de présenter ces informations et analyses aux personnes et aux structures compétentes du quartier général de la mission sous une forme assimilable et de rendre compte à l'échelon local de la situation d'ensemble.

Un autre aspect de la gestion de l'information, souvent négligé, consiste à assurer la « mémoire » institutionnelle. Les missions de maintien de la paix se caractérisent par un taux de renouvellement du personnel relativement élevé et il est fréquent de voir arriver des personnes qui ne disposent d'aucune information sur ce qui a été fait avant elles. Les responsables sont tenus de veiller à ce que les systèmes de gestion des dossiers soient en place et utilisés⁴³.

7.3 Chefs d'équipe et bureaux de mission

Les spécialistes des affaires civiles déployés en tant que chefs d'équipe des unités affaires civiles dans les bureaux de mission aux niveaux régional et local exercent un grand nombre des responsabilités décrites dans les autres sections du présent chapitre, mais doivent également souvent jongler avec différentes chaînes hiérarchiques, priorités et instructions. Dans les cas où ils dirigent également des bureaux locaux ou régionaux, ils peuvent avoir des responsabilités supplémentaires d'encadrement qui dépassent la sphère des activités relatives aux affaires civiles. Il peut s'agir de la coordination des programmes de travail d'autres composantes fonctionnelles et de responsabilités administratives telles que l'approbation de l'affectation de fonctionnaires, le renouvellement du personnel et l'approbation de congés. Les responsabilités exactes des chefs de ces bureaux locaux ou régionaux sont énoncées dans un mandat établi à l'occasion de chaque mission⁴⁴. Le fait pour les composantes affaires civiles de remplir cette fonction peut comporter des avantages, mais il peut également présenter des

⁴³ Les moyens disponibles sur POINT (<https://point.un.org>) à cet égard sont le système du DOMP/DAM de classement des dossiers des missions de maintien de la paix, les Directives du DOMP/DAM concernant l'application des règles relatives aux délais de conservation des dossiers dans les opérations de maintien de la paix et les missions politiques et la « Circulaire du Secrétaire général sur les informations sensibles ou confidentielles : classement et maniement » (ST/SGB/2007/6).

⁴⁴ La bibliothèque du réseau des affaires civiles contient un certain nombre de mandats types de chef de bureau de mission régional ou local.

inconvenients en ce que les sollicitations concurrentes exercées sur un fonctionnaire peuvent réduire son efficacité s'agissant de remplir son rôle fonctionnel. Comme ailleurs, la qualité de la planification, dont il est question au [chapitre 8](#), peut aider à sortir de ce dilemme.

Dans d'autres cas, le chef du bureau régional n'est pas choisi au sein de la composante affaires civiles. Les chaînes hiérarchiques diffèrent en fonction de la structure de la mission, mais, dans ces cas, il n'est pas rare que le chef d'équipe chargé des affaires civiles ait le chef du bureau régional comme premier supérieur hiérarchique et l'un des spécialistes des affaires civiles hors classe en poste au quartier général de la mission comme second supérieur hiérarchique. Les sollicitations concurrentes en matière de

VOIX DU TERRAIN



Nom : **Peggy Hicks**

Directrice de plaidoyer mondial pour Human Rights Watch

Directrice, Bureau des retours et des communautés (affaires civiles), MINUK : 2002-2004

Spécialiste des affaires civiles/Conseillère en matière de droits de l'homme, FORPRONU : 1995-1996

« Comment avez-vous géré le fait que nombre de vos subordonnés relevaient à la fois de vous et d'un chef de bureau régional ? »

Lorsque j'exerçais les fonctions de Directrice du Bureau des retours et des communautés au Kosovo, la plupart de mes subordonnés travaillaient dans des équipes affectées aux bureaux régionaux. Il était très important qu'ils puissent accomplir leur tâche d'une manière qui favorise l'action générale engagée par la mission pour aider les minorités à retourner dans leur pays, mais il y avait des moments où les chefs de bureaux régionaux craignaient que ce travail ne sape le travail politique qui était mené au niveau régional. Après avoir vu à plusieurs reprises mon personnel tiraillé entre des exigences contradictoires, j'ai passé avec les chefs des bureaux régionaux un accord en vertu duquel ils assureraient la direction « opérationnelle » et je me chargerais de la direction « politique ». En substance, cela voulait dire qu'ils dirigeaient les activités quotidiennes des équipes, mais que, dans leur travail, celles-ci devaient appliquer systématiquement certains principes ou approches, et que l'objectif de leur travail était clairement défini.

J'ai fait une autre chose essentielle qui a été de planifier, en consultation avec le bureau régional, les activités auxquelles les équipes participaient et ce qu'elles s'emploieraient à accomplir pendant l'année. Du fait de l'évolution des besoins du bureau régional, le travail des équipes s'écartait parfois de cet objectif, mais il existait, à tout le moins, un cadre auquel elles pouvaient se référer en cas de sollicitations concurrentes.

Les rencontres périodiques à l'occasion desquelles les équipes au grand complet ou leurs chefs sont venus à Pristina pour échanger des informations ont été extrêmement précieuses en permettant au personnel de saisir la manière dont la contribution qu'il apportait au plan local s'inscrivait dans l'action générale menée dans toute la zone de la mission.

Enfin, mon travail a consisté pour une très grande part à gérer des relations et à résoudre des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient, non seulement au niveau des chefs de bureaux régionaux, mais aussi avec tous les partenaires de la mission et au-delà avec lesquels il était indispensable d'entretenir de bonnes relations de travail si nous voulions atteindre nos objectifs.

Encadré 7.2 Voix du terrain : « Comment avez-vous géré le fait que nombre de vos subordonnés relevaient à la fois de vous et d'un chef de bureau régional ? »

fixation des priorités quotidiennes ou d'interventions visant à faire face à telle ou telle situation peuvent créer des tensions ou donner du fil à retordre à ce fonctionnaire s'agissant d'accomplir ce que ses deux supérieurs attendent de lui. Si les relations personnelles et la capacité de conclure des accords satisfaisants avec tous les intéressés se retrouvent manifestement dans cette dynamique, la solution consiste là encore à planifier de manière efficace les activités et les ressources.

Il incombe au minimum à un chef d'équipe chargé des affaires civiles de contribuer d'au moins quatre façons aux activités d'analyse et de planification de la composante affaires civiles et à l'établissement de ses plans de travail :

- i) Comprendre le plan de travail national relatif aux affaires civiles et l'adapter au contexte régional lors de l'établissement du plan de travail de l'équipe;
- ii) Contribuer à l'analyse globale des affaires civiles par une analyse du conflit réalisée à l'échelon régional;
- iii) Veiller à ce que le plan de travail de l'équipe chargée des affaires civiles concorde avec le plan de travail national relatif aux affaires civiles et la stratégie régionale définie par le chef du bureau (laquelle est, dans certains cas, officialisée dans le cadre de plans d'action régionaux);
- iv) Aider les spécialistes des affaires civiles membres de son équipe à élaborer un plan de travail individuel qui contribue explicitement à l'exécution du plan de travail de l'équipe.

Étant donné que les chefs d'équipe chargés des affaires civiles sont souvent postés en dehors de la capitale, la responsabilité du maintien d'une bonne communication avec la direction de la composante affaires civiles leur incombe en partie. Deux des meilleurs moyens de garantir la qualité de cette communication consiste à faire en sorte que le plan de travail régional soit bien compris du quartier général de la mission et concorde avec les priorités à l'échelle du pays, et que les informations communiquées par l'échelon local soient présentées d'une manière aussi lisible et utilisable que possible.

Si les chefs d'équipe doivent naturellement rendre compte de leur gestion à leurs supérieurs, ils sont également tenus de veiller à ce que leur équipe soit en mesure de comprendre et d'exécuter leur plan de travail et d'atteindre les résultats prévus. On y reviendra plus en détail dans la section suivante.

7.4 Gérer le personnel

L'avantage comparatif de la composante affaires civiles tient généralement au fait que son personnel est présent dans l'ensemble du pays. S'il est rare qu'une composante de ce type dispose de moyens allant au-delà de quelques projets à impact rapide, peu d'autres acteurs internationaux, s'il en existe, sont aussi largement représentés à l'échelon local. Les fonctionnaires eux-mêmes sont le principal atout de la composante.

Il importe donc que ses responsables consacrent suffisamment de temps et d'efforts à faire en sorte que ces fonctionnaires soient aussi efficaces que possible et qu'ils disposent de tout l'appui dont ils ont besoin. Le principal outil de gestion des résultats est

le plan de travail individuel. Il est essentiel de définir les tâches appropriées à chaque individu, de comprendre comment elles s'insèrent dans l'activité de l'ensemble de la composante et de partager la responsabilité de leur exécution. Toutefois, la bonne gestion va beaucoup plus loin. Les responsables à chaque niveau sont tenus de dispenser une formation individualisée à leurs subordonnés, de renforcer leurs capacités et de garantir le respect et l'application uniforme des règles et procédures de l'Organisation. Il ne s'agit pas d'activités supplémentaires que les responsables doivent entreprendre quand ils en ont le temps, mais bien d'un élément de l'activité quotidienne de chaque responsable pour lequel suffisamment de temps doit être prévu. Le même style de gestion ne pouvant pas convenir à tous les membres du personnel et il appartient au responsable de comprendre celui qui est le plus approprié pour chacun d'entre eux, afin de les inciter à donner le meilleur d'eux-mêmes.

Les responsables sont tenus de faire respecter les normes de performance, notamment en agissant en cas de résultats médiocres lorsqu'ils posent problème. Dans certains cas, il peut simplement s'agir de mieux faire correspondre les points forts du fonctionnaire concerné aux tâches à remplir. Dans tous les cas, le responsable se doit de renforcer les capacités et de développer les aptitudes de ses subordonnés, ainsi que de leur faire comprendre les buts généraux de l'Organisation en sus de ceux qui ont été assignés à la composante affaires civiles. Il incombe au responsable d'engager et de maintenir constamment le dialogue avec son personnel afin de lui donner les orientations appropriées et de formuler des observations constructives sur son travail. La notation des fonctionnaires est une tâche essentielle des responsables; il s'agit d'un mécanisme indispensable pour garantir que les résultats du personnel soient conformes aux plus hautes qualités requises des fonctionnaires par l'ONU et pour consigner les résultats bons ou mauvais d'une manière uniforme à tous les niveaux. Si les responsables surestiment des résultats pour éviter une situation conflictuelle, ils diminuent la capacité de l'Organisation de s'assurer les services de personnes qualifiées et motivées et de remédier à une prestation laissant à désirer.

Il peut arriver que la performance systématiquement médiocre d'un fonctionnaire appelle l'adoption de mesures plus vigoureuses. En septembre 2011, le Secrétaire général a rendu obligatoire pour l'ensemble du personnel de direction et d'encadrement de suivre une « Formation sur le système de gestion de la performance et de perfectionnement ». Cette formation vise à familiariser ce personnel avec les outils et procédures à leur disposition pour remédier à toutes insuffisances en prenant « des mesures [qui] peuvent consister à prodiguer au fonctionnaire des conseils, à l'affecter à des fonctions qui lui conviennent mieux, à lui organiser une formation additionnelle ou à lui établir un plan d'amélioration de la performance assorti d'un échéancier et d'objectifs clairs, le premier notateur se chargeant d'accompagner et d'encadrer l'intéressé et de l'entretenir régulièrement de sa performance⁴⁵ ». Si, en dépit de tous ces efforts, la performance du fonctionnaire continue de laisser à désirer, des mesures administratives peuvent être prises, y compris le non-renouvellement d'un engagement pour une du-

⁴⁵ Instruction administrative : Système de gestion de la performance et de perfectionnement (ST/AI/2010/5, par. 10.1), <https://itsforreal.un.org/wp-content/uploads/2010/08/ST-AI-2010-5.pdf>.

VOIX DU TERRAIN



Nom : **John Bevan**

Chef de la composante
affaires civiles,
MONUSCO (puis MONUC) :
2008-2009

Chef de la composante
affaires civiles,
MINUNEP : 2007

Chef de la composante
affaires politiques,
MINUSTAH : 2005-2006
et 2010-2011

« Comment réglez-vous le problème de la gestion d'équipes très dispersées ? »

La première tâche de tout responsable des affaires civiles est d'essayer de créer une uniformité de conception, d'approche et de pratique. Cela est rendu plus difficile par le fait que le personnel de cette composante est généralement dispersé sur de vastes zones et opère dans des contextes sociopolitiques très divers.

Il est indispensable pour les collègues qui travaillent dans des lieux isolés de se sentir membres d'une équipe pouvant compter sur l'appui d'une organisation centrale, et il convient d'encourager les bureaux de mission à se mettre directement en contact les uns avec les autres pour échanger des données d'expérience et les enseignements tirés de leur expérience.

Si l'on veut surmonter les problèmes liés à la gestion à distance, il est essentiel de prévoir suffisamment de temps et de moyens pour la formation initiale, afin de parvenir à une conception et à une motivation communes. De même, il conviendrait d'organiser des retraites nationales aussi souvent que possible afin de réunir au moins une fois par an l'ensemble du personnel de la composante affaires civiles. Ces rencontres annuelles sont un investissement majeur en temps et en énergie.

Je retiens de ma propre expérience d'une retraite ayant réuni l'ensemble du personnel en RDC que la rencontre est beaucoup plus productive si tout le personnel a participé à sa préparation. Comme c'est souvent le cas, cette rencontre visait à élaborer un plan de travail national pour la composante affaires civiles. Les 16 bureaux avaient établi bien avant la date de la retraite des auto-évaluations détaillées de leurs activités de l'année précédente, qui avaient été distribuées à l'avance. Cela a évité à la réunion un examen laborieux de 16 rapports et nous a permis de passer presque immédiatement à la planification des activités futures sur la base d'une connaissance partagée des succès et insuffisances généraux de l'équipe pendant la période précédente. La synthèse des auto-évaluations, par exemple, a révélé l'inquiétude très répandue suscitée par l'impact des projets à impact rapide et le temps que chaque bureau devait leur consacrer. Si nous avions dû prendre tout depuis le début, il aurait fallu des heures simplement pour recueillir l'expérience de chaque bureau, alors que ce temps pouvait être utilisé pour un débat de fond. Le fait que tous les bureaux aient fait un bilan de leurs propres activités et l'aient communiqué à l'avance à tous les participants a rendu la rencontre beaucoup plus productive.

Encadré 7.3 Voix du terrain : « Comment réglez-vous le problème de la gestion d'équipes très dispersées ? »

rée déterminée. Le guide de la gestion de la performance insatisfaisante mentionné dans la section relative aux **Lectures recommandées** fournit des orientations détaillées sur les mesures à prendre dans ce type de situation.

Un très grand nombre de moyens sont à la disposition du personnel de direction désireux d'améliorer ses techniques de gestion, y compris ceux qu'énumère la section consacrée aux **Lectures recommandées** plus loin. Toutefois, il convient de noter que les conditions de travail des composantes affaires civiles présentent certaines difficultés spécifiques.

- Une grande partie du personnel travaille de manière isolée dans des conditions difficiles et parfois dangereuses, dans lesquelles il est facile d'être surmené. Le personnel de direction doit être conscient des facteurs de stress auxquels ses subordonnés font face quotidiennement, tenir compte du fait que tout le monde ne réagit pas de la même manière au stress et que celui-ci peut s'accumuler et être prêt à fournir l'appui nécessaire. Il n'y a pas de règle d'application générale concernant les solutions pouvant donner de bons résultats selon le contexte, mais la communication est la première chose à mettre en place si l'on veut comprendre ce qui arrive à tel ou tel fonctionnaire. La qualité de la communication revêt une importance particulière après une crise ou un incident, cas dans lequel il peut être très important pour les intéressés que « la mission » (en l'occurrence, le supérieur hiérarchique) sache ce qui s'est passé et se rende compte du fait que la situation en question a eu un impact sur eux. Le personnel de direction peut également mettre en place un système de rotation du personnel entre les différents bureaux de mission et le quartier général, de manière à réduire autant que faire se peut le temps passé dans les lieux d'affectation classés difficiles. Ce système ne peut pas contenter tout le monde à tout moment, mais s'il est appliqué d'une manière équitable, transparente et prévisible (en consultation avec tous les intéressés), la majorité des membres du personnel peut en accepter la logique.
- Une autre difficulté tient au fait que le personnel est en général dispersé à travers tout le pays et que les personnes qui travaillent dans des lieux éloignés peuvent ne pas avoir beaucoup d'occasion de rencontrer le personnel de direction au quartier général, voire les spécialistes des affaires civiles en poste dans d'autres parties du pays. Si le chef de la composante peut compter dans une certaine mesure sur le personnel d'encadrement sur le terrain, c'est en dernière analyse un investissement important que de chercher à connaître autant que faire se peut les points forts et les points faibles de chaque membre du personnel. Le chef de la composante doit non seulement encourager et planifier une communication verticale bidirectionnelle avec son personnel, mais aussi favoriser les échanges horizontaux de manière que les membres du personnel de cette composante en poste à travers le pays puissent se connaître. Les retraites annuelles et les réunions de coordination ordinaires peuvent être extrêmement précieuses à cet égard, tout comme les activités régionales qui rassemblent les spécialistes des affaires civiles travaillant sur des questions ayant des incidences dans plusieurs domaines de responsabilité ou des origines communes. Ce sont souvent les seules occasions pour bien des fonctionnaires d'avoir des relations professionnelles et sociales avec leurs collègues dans le cadre d'un contact direct et de mieux appréhender des problèmes communs, mais aussi les bonnes pratiques et les approches innovantes existantes.
- Les mandats peuvent être très généraux et il peut être difficile pour le personnel de savoir comment s'y prendre pour les traduire en activités concrètes. Comme indiqué plus haut, le personnel de direction doit imprimer une vision cohérente aux activités relatives aux affaires civiles, fournir des orientations et formuler des observations précises sur la manière de mener cette action au niveau local. Cette vision doit se retrouver dans le processus de planification et doit être communiquée aux

autres parties prenantes qui, comme les chefs de bureau ou les chefs d'autres composantes des missions, jouent un rôle important dans les activités relatives aux affaires civiles.

7.5 Responsabilités supplémentaires

Comme on l'a vu plus haut, l'organisation de retraites annuelles peut servir à différents usages. En sus de contribuer aux activités d'analyse et de planification des composantes, les retraites peuvent promouvoir le bien-être personnel et professionnel des fonctionnaires. Elles sont pour eux l'occasion d'établir des contacts personnels, de rencontrer des collègues et d'éliminer les obstacles de communication découlant des chaînes de commandement et de l'absence de contacts directs. Les retraites doivent être planifiées et inscrites au budget à l'échelon central à l'avance, ce qui signifie également que ce sont des activités prévisibles que les spécialistes des affaires civiles peuvent anticiper avec intérêt.

De même que les retraites, des réunions de travail sur des thèmes spécifiques peuvent être organisées pour permettre à des fonctionnaires investis de responsabilités particulières d'échanger des vues sur une question donnée. En outre, les responsables doivent s'efforcer d'effectuer des visites sur le terrain afin de mieux comprendre le cadre de travail de leurs subordonnés et les conditions dans lesquelles ceux-ci remplissent leur mission. Ces visites sont souvent les premières activités qui sont sacrifiées à un emploi du temps chargé, mais les responsables devraient faire tout leur possible pour établir un calendrier de visites sur le terrain et s'y tenir.

De même, on attend des responsables des affaires civiles qu'ils participent à des réunions mondiales des chefs de composantes affaires civiles des missions des Nations Unies, durant lesquelles l'activité générale de ces composantes peut être examinée, les besoins d'appui recensés et les bonnes pratiques communiquées.

Encourager la collecte, la communication et l'application des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience à tous les niveaux de la composante est une fonction importante des responsables des affaires civiles. Là encore, c'est quelque chose que les priorités concurrentes que le personnel a à gérer tend trop facilement à lui faire oublier. Cela étant, les responsables doivent l'encourager à adhérer au réseau des affaires civiles en ligne et à y participer activement, en partageant ses propres données d'expérience et en sollicitant informations et idées auprès des autres adhérents.

Donner l'occasion de se perfectionner professionnellement est une autre responsabilité essentielle du personnel de direction. Elle peut être exercée en planifiant et en inscrivant au budget des activités de formation dans le cadre ou, moins souvent, en dehors de la mission. La formation étant une ressource précieuse et rare, il incombe aux responsables de recenser les besoins les plus importants, qu'il s'agisse des attentes du personnel ou de la valeur ajoutée à la réalisation des objectifs de la section, et de trouver les moyens appropriés d'y répondre. La formation interne et informelle peut être organisée en mettant à profit les compétences spécifiques de certains fonctionnaires en poste à la composante affaires civiles ou ailleurs.

Une méthode de formation professionnelle spécialement adaptée aux affaires civiles a été élaborée pour aider les responsables des affaires civiles à former leur personnel en utilisant les moyens limités à leur disposition. Elle permet de former les équipes de terrain aux techniques dont elles ont besoin pour exécuter le plan de travail pour l'année suivante. Les activités de formation sont adaptées, en ce que le responsable des affaires civiles peut décider de quelles séries de techniques le groupe à former a besoin en priorité (analyse, planification, communication de l'information, négociation, etc.). Par ailleurs, les modules spécifiques sont adaptés au contexte de travail de l'équipe. Plusieurs missions ont utilisé ces activités de formation à la fois comme des activités de planification, de renforcement de l'esprit d'équipe et de perfectionnement des compétences, en incitant les composantes à se concerter pour analyser leur environnement et planifier leurs activités pour l'année à venir. Il existe des directives montrant aux responsables des affaires civiles comment planifier et organiser l'une de ces activités, comme indiqué dans la section consacrée aux **Lectures recommandées**, et l'équipe affaires civiles du siège du DOMP peut aussi y contribuer.

Le Centre intégré de formation du personnel des missions peut également être bien placé pour organiser des modules de formation spécifiques et aider les composantes affaires civiles à en faire profiter leur personnel et/ou appuyer des stratégies de formation plus structurées, telles que la formation professionnelle dispensée dans le cadre de la mission dont il a été question plus haut.

Lectures recommandées

Nom	Fichier de candidats des affaires civiles
Description	Les responsables peuvent consulter les profils du fichier de candidats par l'intermédiaire du responsable de groupe professionnel pour les affaires civiles du DAM, qu'ils peuvent de leur côté renseigner au sujet de leurs besoins prévus en effectifs.
Source	Le responsable de groupe professionnel peut être contacté à l'adresse électronique suivante : civilaffairsog@un.org
Nom	The Management Handbook: A Practical Guide for Managers in UN Field Missions (à paraître)
Description	Un guide en cours d'élaboration à l'Institut international pour la paix, destiné à appuyer le travail des responsables des missions des Nations Unies, et abordant les thèmes suivants : activités de direction, communication, gestion du personnel, gestion de la sécurité, organisation et coordination, prise de décisions et règlement des problèmes, planification, gestion des projets, gestion financière, gestion du temps, gestion du savoir et évaluation.
Source	Sera accessible sur le site Web de l'institut : http://www.ipinst.org

Nom	Managing Field Offices: Peacekeeping Practice Note
Description	L'une des trois études portant sur les bureaux extérieurs des missions des Nations Unies. Récapitule succinctement certains des points essentiels à prendre en considération dans la gestion des bureaux locaux et régionaux. Les deux autres études traitent de la planification et de la création des bureaux de mission.
Source	Disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles. Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Inspira : gestion de la performance et perfectionnement
Description	Site Web donnant accès à un grand nombre de moyens de gestion de la performance dans le contexte des Nations Unies, depuis les directives officielles jusqu'aux moyens permettant au personnel de direction de parfaire ses compétences en gestion, en passant par les conseils et les listes de points à vérifier au sujet de questions telles que la préparation en vue des évaluations du comportement professionnel.
Source	https://itsforreal.un.org/performance/
Nom	Addressing and Resolving Poor Performance
Description	Guide élaboré par la Division du personnel des missions du DAM pour aider le personnel de direction à gérer les résultats médiocres. Traite notamment de la communication des attentes et des problèmes de performance et fournit l'occasion de s'améliorer et de prendre les mesures nécessaires.
Source	Disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles. Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Tailored in-mission skills training for Civil Affairs Officers: Guidance for missions on planning and implementation
Description	Destiné au personnel de direction, ce guide lui montre comment planifier et organiser une activité de formation à la carte en cours de mission pour les composantes affaires civiles. Les modules et présentations PowerPoint qui les accompagnent sont également accessibles en ligne.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la page des affaires civiles sur intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/civilaffairs.aspx

Chapitre 8 | Analyse et planification



La composante affaires civiles conduit un exercice d'analyse et de planification à Kinshasa (RDC)

Le présent chapitre explique l'importance de l'analyse et de la planification pour chaque aspect des activités relatives aux affaires civiles et donne un aperçu des outils et processus présentant de l'intérêt pour l'analyse et la planification dans les missions des Nations Unies. Il présente des modèles de base pour la conduite d'exercices tant d'analyse et de planification qui peuvent être adaptés tant aux besoins des spécialistes des affaires civiles que des composantes affaires civiles.

8.1 Analyse du conflit

Si l'on devait définir la plus importante aptitude d'un bon spécialiste des affaires civiles, ce serait très probablement sa capacité d'appréhender le contexte dans lequel il est déployé et d'analyser la dynamique du conflit qui compromet le processus de paix. L'analyse du conflit n'est pas la prérogative d'un petit nombre d'analystes de la Cellule d'analyse conjointe de la Mission ou de la composante affaires politiques, mais relève de la responsabilité de chaque spécialiste des affaires civiles, dont l'activité d'analyse sur le terrain est souvent utilisée pour une bonne partie de l'analyse du conflit conduite au quartier général de la mission. Si les faits essentiels et l'interprétation de la dynamique du conflit local sont erronés, la stratégie d'ensemble que la mis-

sion doit élaborer pour s'acquitter de son mandat risque d'être mal orientée. Il est clair que la compréhension et l'analyse du conflit constituent non pas une fin en soi, mais un moyen de définir une stratégie capable de prendre en considération la dynamique du conflit et d'aider à asseoir le processus de paix et de stabilisation sur des bases solides. Comme toutes les activités, les activités relatives aux affaires civiles doivent être planifiées de telle façon que des objectifs réalisables soient fixés à l'avance sur la base d'une analyse précise.

Il est évident que la composante affaires civiles n'est pas le seul acteur de la mission à procéder à une analyse du conflit et elle n'est pas non plus le principal acteur à l'échelon national. Toutefois, l'analyse émanant de l'échelon local est appelée à s'incorporer à un flux constant et complexe d'analyses effectuées par divers acteurs internes et externes opérant dans un environnement de mission postconflituel, analyses menées parfois de concert, parfois indépendamment les unes des autres. Les spécialistes des affaires civiles doivent être au fait de ces analyses, en particulier l'analyse du premier ordre (par exemple, dans un cadre stratégique intégré) sur laquelle s'appuie la stratégie d'exécution du mandat de la mission. Si elle existe et est de bonne qualité, une analyse de haut niveau peut être un bon point de départ pour la composante affaires civiles; toutefois, les hypothèses générales doivent être vérifiées sur le terrain avant d'être retransmises. La composante affaires civiles, ainsi que ses unités et équipes de terrain, ont intérêt, pour les raisons énumérées ci-après, à réaliser et à tenir à jour leur propre analyse du conflit :

- Garantir un niveau de détail suffisant (par exemple au sujet de la dynamique à l'échelon local et entre les échelons local et national);
- Fournir des informations à l'analyse de haut niveau et affiner cette analyse;
- Constituer un cadre de référence pour orienter les activités de communication d'informations et d'analyse en cours relatives aux affaires civiles;
- Constituer le fondement de l'élaboration de plans stratégiques et de leur actualisation sur la base de nouvelles informations ou d'une évolution de l'interprétation de la situation.

Il existe bien des façons de conduire et de consigner par écrit une analyse. En tout état de cause, il est extrêmement important de rendre l'analyse explicite, au lieu de supposer que tout le monde partage la même interprétation, si l'on veut que toutes les personnes associées à l'exécution du plan le comprennent de la même manière. Le « processus » même consistant à conduire conjointement une opération d'analyse du conflit et de planification, par exemple lors de la retraite annuelle de la composante, peut également être un excellent moyen de s'assurer que tout le monde est d'accord. D'une manière générale, une analyse partagée du conflit est pour chaque spécialiste ou équipe de spécialistes des affaires civiles un bon point de référence pour réaliser une analyse plus approfondie d'une question donnée et analyser la signification ou l'importance d'événements ou d'incidents spécifiques à mesure qu'ils se produisent.

Enseignements tirés de l'analyse du conflit

L'analyse du conflit peut être abordée de bien des façons différentes. La section du présent manuel consacrée à l'analyse s'inspire largement des enseignements tirés de

l'exécution du projet intitulé Réflexion sur la pratique de la paix, qui est un processus d'apprentissage fondé sur des expériences auquel sont associées des organismes qui gèrent des programmes destinés à prévenir un conflit violent ou en atténuer les effets. La présente section reprend, avec l'autorisation de ses responsables, des matériaux extraits du manuel Réflexion sur la pratique de la paix, en les adaptant aux fins des composantes affaires civiles⁴⁶.

Le processus Réflexion sur la pratique de la paix a montré l'absence de pratique systématique ou de méthodologie acceptée en matière d'analyse de conflit. Certaines tendances ont toutefois été relevées :

- **Les praticiens ne procèdent souvent qu'à une analyse partielle.** Ils se concentrent sur la manière dont leur approche ou domaine d'activité spécifique pourrait s'adapter ou être utile au contexte, ce qui peut les amener à passer à côté d'aspects importants du conflit ou à élaborer des programmes mal inspirés ou inadaptés.
- **Beaucoup de gens se livrent à une analyse contextuelle en croyant procéder à une analyse du conflit.** Une analyse contextuelle vise à appréhender l'ensemble du contexte politique, économique, social, historique, environnemental, etc. L'analyse du conflit se limite aux éléments de ce contexte susceptibles de déclencher ou de motiver un conflit.
- **L'analyse n'est pas mise à jour.** Les analyses sont souvent réalisées uniquement en début de programme; il n'y a pas d'analyse suivie, si ce n'est le processus naturel consistant à consigner les événements et changements qui se produisent.
- **Aucun lien n'est établi entre la programmation et l'analyse.** Dans une apparente contradiction, le processus Réflexion sur la pratique de la paix a constaté l'absence de lien manifeste entre l'efficacité d'un programme et le fait de savoir s'il a procédé à une analyse du conflit ou la manière dont il s'y est pris. Selon une explication avancée, même lorsque les praticiens procèdent à une analyse, il est fréquent qu'ils n'établissent pas de lien entre celle-ci et leur stratégie de programmation. Il importe également de noter que même une bonne analyse ne garantit pas toujours l'efficacité dans la mesure où il existe de nombreux facteurs impossibles à vérifier.
- **Beaucoup de gens travaillent sur la base d'une analyse implicite,** découlant souvent de leur expérience profonde d'une situation. Certains programmes, qui sont souvent efficaces, reposent sur une analyse *informelle* qui s'inspire de la longue expérience de la population locale ou d'observateurs de longue date d'un conflit. L'analyse peut être constamment mise à jour, à mesure que des particuliers se déplacent et s'entretiennent avec un grand nombre de personnes différentes.

⁴⁶ Le projet Réflexion sur la pratique de la paix a impliqué plus de 200 organismes et particuliers qui travaillent d'une manière concertée sur les conflits à travers le monde pour apprendre à améliorer l'efficacité des efforts déployés pour instaurer et renforcer la paix. Les organismes étaient notamment des ONG internationales s'occupant de la paix et de la résolution des conflits, ainsi que des organisations et groupes locaux s'occupant de promouvoir la paix dans leurs pays respectifs. En analysant ces expériences au travers de 26 études de cas et de la consultation de plus de 1 000 praticiens, la Réflexion sur la pratique de la paix a pu clarifier les raisons pour lesquelles certaines techniques d'analyse donnent de bons résultats et d'autres non. Diana Chigas et Peter Woodrow, *Réflexion sur la pratique de la paix : manuel du participant* (CDA Collaborative Learning Projects, 2009).

Cette approche peut avoir pour inconvénient une absence d'interprétation commune entre les équipes ou au sein d'une organisation. Il est donc généralement très utile de veiller à expliciter ce qui n'est qu'implicite et à procéder à un échange d'informations.

Éléments d'une bonne analyse du conflit

La recherche n'a constaté aucune unanimité en ce qui concerne une méthodologie ou un cadre d'analyse donné, mais elle a relevé plusieurs insuffisances parmi les méthodes existantes et a été en mesure de recenser des éléments d'analyse qui, s'ils ne sont pas pris en considération, réduisent l'efficacité de la programmation. Il s'agissait notamment des éléments suivants :

- **Trop exhaustif.** Nombre des cadres d'analyse visent à l'exhaustivité, mais n'aident pas à repérer les facteurs qui sont les plus importants. Ils n'aident donc pas les praticiens à définir les priorités et à se concentrer sur les facteurs qui sont importants du point de vue de la dynamique du conflit. Les listes de facteurs peuvent être longues !
- **Des listes ne rendant pas compte de la dynamique.** Les outils d'analyse des conflits présentent généralement un instantané statique, qui prend souvent la forme d'une liste de facteurs, sans indiquer comme les facteurs agissent ensemble. La *dynamique* du conflit est absente de l'analyse.
- **Absence de lien avec la stratégie.** Les processus d'analyse et leurs résultats demeurent déconnectés des stratégies des programmes. Même de bons processus d'analyse ne permettent pas de déterminer les mesures que requiert la situation.
- **Partialité et étroitesse.** Les analyses sont généralement effectuées par des organismes pris isolément, afin de justifier leur approche ou méthodologie favorite (dialogues, traitement des traumatismes, etc.) ou secteur favori (par exemple, les femmes ou les jeunes), sans vraiment se demander si ces approches sont les plus efficaces ou si elles constituent le meilleur usage possible des maigres ressources disponibles pour la consolidation de la paix.

Dans les cas où ces limites sont surmontées, les bonnes analyses, c'est-à-dire celles qui aident les praticiens à cibler correctement les programmes, posent certaines questions :

1. De toutes les causes du conflit, **lesquelles sont les principaux facteurs déterminants** (au niveau aussi bien des problèmes que des individus), et quelles sont les causes et les effets de ces facteurs ? Les principaux facteurs déterminants sont les facteurs en l'absence desquels le conflit n'existerait pas ou serait sensiblement différent.
2. **Quelles sont les liens et la dynamique entre les facteurs ?** Comment les facteurs influent-ils les uns sur les autres ? Quel est le rapport entre les acteurs et les facteurs ?
3. **Que faudrait-il faire cesser et que pourrait-on appuyer** et qui va s'en charger ? Nombre de programmes favorisent l'instauration d'une « paix positive » en renforçant des facteurs positifs. La plupart des programmes efficaces se posent aussi la

question de savoir quels facteurs (acteurs, problèmes, motifs, moyens, dynamique, attitudes, comportements) maintiennent ou renforcent le système conflictuel, et se demandent qui pourrait s'opposer au mouvement vers la paix et pourquoi. L'analyse du conflit doit préciser ce qui alimente le système de guerre ou le système d'injustice et comment il pourrait être mis fin à ce système. Doit-on mettre un terme au trafic d'armes ? Au recrutement de jeunes ? À l'exploitation des ressources naturelles à l'appui des belligérants ? Au mauvais usage des médias qui ciblent certains groupes ou déforment les faits ? Au financement en provenance de groupes de la diaspora ? etc.

4. **Qui sont les acteurs « clefs » ?** Les acteurs clefs sont des individus ou des groupes qui exercent une influence importante sur la dynamique du conflit, ont la capacité de prendre des décisions ou d'influencer fortement les décisions pour ou contre la paix et/ou sont capables de ruiner les chances de paix ou de fragiliser celle-ci.
5. **Quelles sont les dimensions internationales ou régionales** du conflit ? L'analyse et la programmation se focalisent souvent sur la zone immédiate du conflit sans intégrer les fortes influences qui s'exercent sur une plus grande échelle. Une bonne analyse se demande en quoi les politiques et mesures adoptées par des forces se situant en dehors du contexte local immédiat (village, province, pays) affectent le conflit, comment ces facteurs pourraient être pris en considération et quels types de coopération entre les échelons local et international sont nécessaires pour faire face à ces problèmes externes.
6. **En quoi les facteurs locaux ou communautaires** du conflit sont-ils apparentés ou liés à ce qui se passe au **niveau national** ?
7. **Qu'est-ce qui a déjà été essayé et quels résultats cela a-t-il donnés ?** L'approche de programmation proposée a-t-elle déjà été mise à l'essai dans ce conflit et, dans l'affirmative, quels en ont été les résultats ? Les praticiens reproduisent souvent des approches de programmation (telles que les dialogues, la formation et les consultations menées auprès des femmes) que d'autres ont expérimentées auparavant sans grand succès (ou qui ont mené à l'échec) sans se demander pourquoi ces approches ont échoué.

Un modèle simple d'analyse de conflit

Sur la base de ces conclusions, le processus Réflexion sur la pratique de la paix a élaboré une approche de l'analyse de conflit qui repose sur d'autres modèles ou systèmes utilisables pour examiner un conflit. Le modèle présenté ci-après s'appuie sur cette approche, en l'adaptant au contexte des affaires civiles. Il vise à présenter de façon simple les processus à l'œuvre, sans perdre de vue la réelle complexité de la situation.

Ce modèle d'analyse peut être utilisé par des personnes ou par des groupes. L'élaboration concertée d'une analyse partagée étant l'un des fondements les plus solides de l'esprit d'équipe, la composante affaires civiles doit l'organiser en tant qu'activité collective en y associant, le cas échéant, d'autres partenaires.

Première étape → Analyse à trois niveaux

L'encadré ci-après peut servir à réaliser une brève analyse du conflit dans le contexte dans lequel vous opérez. Cette analyse peut être effectuée à différents niveaux (district local, province, pays, région). L'accent peut également être mis sur un problème particulier représentant une sous-composante d'un conflit plus large.

Forces en faveur de la paix →		← Forces contre la paix/ en faveur du conflit	Acteurs clefs
<ul style="list-style-type: none"> Quelles sont, dans le contexte actuel, les forces en présence sur lesquelles on pourrait compter pour promouvoir un mouvement vers la paix ? Qu'est-ce qui relie actuellement les groupes de population séparés par les affrontements ? Comment ces groupes coopèrent-ils ? Qui joue un rôle mobilisateur en faveur de la paix et sous quelle forme ? <p>(Note : il s'agit d'éléments qui existent réellement et non pas ceux qui devraient exister idéalement)</p>	P A I X	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les facteurs qui jouent contre la paix ou en faveur du conflit ? Quels sont les facteurs, problèmes ou éléments qui provoquent un conflit et/ou divisent la population, et comment ? 	<ul style="list-style-type: none"> Quelles personnes ou groupes dans le contexte actuel sont en position d'exercer une forte influence, positive ou négative, sur le conflit ? Qui peut prendre des décisions favorables ou défavorables à la paix ? <p>(Note : il ne s'agit pas nécessairement des cibles ou des participants, tels que les femmes, les jeunes ou les chefs religieux. Nous pouvons souhaiter collaborer avec ces groupes, mais ils ne jouent pas toujours un rôle « clef » dans la situation en question.)</p>

Figure 8.1 Analyse du conflit à trois niveaux

Deuxième étape → Principaux facteurs déterminants du conflit

Repérer, parmi les facteurs qui militent en faveur de la paix ou du conflit, ceux qui sont les « principaux facteurs déterminants ». Il s'agit des facteurs en l'absence desquels le conflit n'existerait pas ou serait entièrement différent.

Troisième étape → Étudier la dynamique à l'œuvre entre les facteurs

Si l'on considère les conflits comme des systèmes dynamiques, il importe de comprendre comment les facteurs du conflit influent les uns sur les autres. Il s'agit d'étudier la manière dont les facteurs peuvent interagir selon des boucles de causalité. Quels sont les facteurs qui renforcent d'autres facteurs (c'est-à-dire les accentuent) ? Quels sont les facteurs qui équilibrent ou atténuent d'autres facteurs ? L'exemple ci-après fait apparaître le lien existant entre la performance de l'administration locale et les relations

communautaires, en partant de l'hypothèse que la coopération et la participation de la population sont essentielles pour une paix durable. Le schéma en « boucle de causalité » étudié (sous une forme simplifiée) certaines des interactions à l'œuvre entre la performance de l'administration locale, la fourniture de services, l'idée que la population se fait de la légitimité de l'État et la coopération de la population avec l'administration locale (on notera que cet exemple ne vise pas à décrire « la réponse » concernant la performance de l'administration locale; il s'agit d'un exemple d'application d'une méthode d'analyse : bien des éléments de la dynamique n'y sont pas représentés).

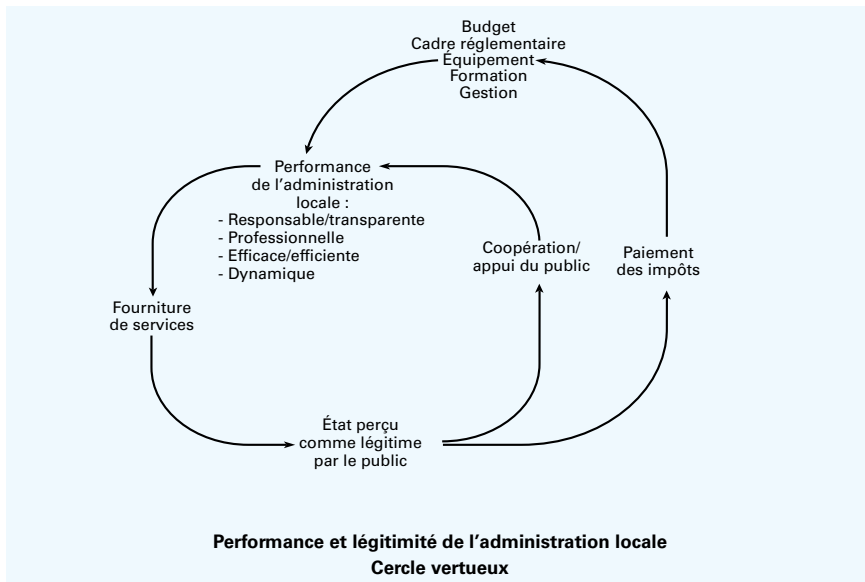


Figure 8.2 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vertueux

Ce cycle peut avoir des effets soit positifs (cercle « vertueux »), soit négatifs (cercle « vicieux »). La bonne performance améliore la fourniture de services, renforce le sentiment d'une gouvernance légitime parmi le public et incite celui-ci à coopérer davantage avec l'administration locale et à payer ses impôts. En revanche, une performance médiocre entraîne une fourniture de services laissant à désirer ou inéquitable, un moindre sentiment de légitimité et une moindre volonté de coopérer ou de payer ses impôts.

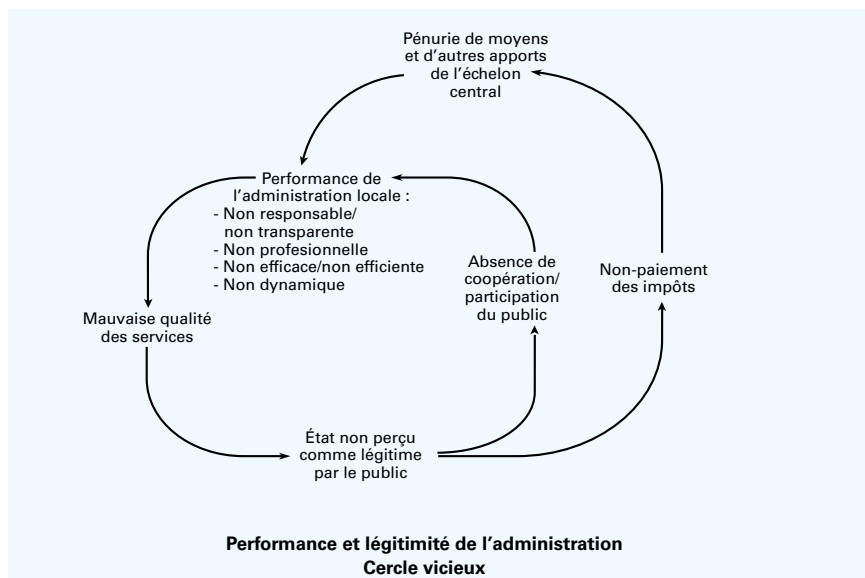


Figure 8.3 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vicieux

Quatrième étape → Étudier les zones d'intersection entre les acteurs clefs et la dynamique du conflit (et entre les acteurs principaux)

Déterminer en quelques mots :

- L'influence éventuellement exercée par chaque acteur pour ce qui est d'améliorer ou de faire empirer l'un des quelque éléments de la dynamique recensés;
- Les centres d'intérêt et les objectifs de chaque acteur.

Il peut aussi être utile de faire apparaître les liens entre les acteurs clefs et de décrire ces liens en quelques mots du point de vue de leurs incidences sur le problème (positives, négatives, alliés, ennemis, ambiguës, forte ou faible influence, forte ou faible polarisation, etc.).

Les différents acteurs et institutions ont des motivations et des centres d'intérêt spécifiques. Si ces derniers sont compris, il est possible de concevoir des approches efficaces de la création d'alliances et de partenariats, ou de mener une action de sensibilisation ou de mobilisation. La composante affaires civiles pouvant ne pas toujours être l'acteur le mieux placé pour mener à bien certaines interventions, le recensement des acteurs aide à trouver d'autres acteurs susceptibles d'exercer une influence plus efficace dans une situation donnée. Cela peut renforcer les stratégies de création d'alliances, de renforcement des capacités et de sensibilisation.

Cinquième étape → Recenser les points d'intervention

Il n'existe pas de moyens rapides et faciles de trouver les points sur lesquels on peut intervenir pour exercer une influence. Du fait de la complexité des liens existant entre



Photographie d'une activité de recensement des acteurs menée par la composante affaires civiles au Libéria, 2011.

les parties d'un système, il est fréquent que ces points ne se laissent pas percevoir immédiatement; en fait, ils sont souvent paradoxaux. Les interventions réussies impliquent souvent de rompre un lien entre des facteurs, que ce soit en modifiant les hypothèses et attitudes principales qui sous-tendent les liens, en travaillant directement sur le comportement des parties ou en modifiant les facteurs eux-mêmes, y compris les éléments structuraux et les règles qui déterminent le comportement des parties. En plus d'essayer de rompre ou de fragiliser les liens dans les cercles vicieux (voir plus haut), les interventions peuvent également viser à créer ou à renforcer des liens dans les cercles vertueux.

Les réponses apportées aux questions ci-après contribuent à une focalisation sur les éléments qui auront les effets positifs les plus importants :

- Quels sont les facteurs qui déterminent l'évolution du système ? Quels sont les facteurs qui, s'ils étaient modifiés, entraîneraient un changement important dans le système ?
- Où sont les liens « faibles » ? Quelles sont les possibilités de rompre les liens entre les facteurs, de sorte que x n'entraîne pas nécessairement y ?
- Où y a-t-il des éléments dynamiques susceptibles d'être renforcés ?

Il est bon de ne pas perdre de vue que, par la suite, lorsqu'il s'agira de préparer une réponse au conflit, il y aura une autre question à se poser :

- Vu ce que nous sommes (notre mandat, nos moyens, nos structures, notre disponibilité, etc.), lesquels de ces facteurs, liens ou éléments sommes-nous le plus susceptibles de pouvoir influencer, soit directement, soit en mobilisant d'autres acteurs ?

Sixième étape → Consigner par écrit et communiquer l'analyse

Les personnes ayant pris part à un processus d'analyse tel que celui qui vient d'être décrit auront élaboré une bonne analyse partagée du conflit et seront en mesure d'en faire état et d'en discuter sur la base de la présentation graphique et des notes produites dans le cadre de ce processus. Elles pourront également reprendre contact en tant que groupe par la suite et déterminer rapidement comment l'analyse pourrait être mise à jour sur les bases de ces graphiques.

Toutefois, il est également essentiel de communiquer l'analyse à d'autres personnes n'ayant pas participé au processus; c'est la raison pour laquelle cette analyse doit être établie sous la forme d'un texte et qu'il faut utiliser tous les graphiques permettant d'illustrer les observations présentées. Il y a bien des façons de consigner l'analyse par écrit, aucune n'étant nécessairement meilleure que les autres. Mais plus le texte sera rédigé avec soin et plus il sera concis, plus il sera lu et plus il y sera fait référence.

Septième étape → Mettre l'analyse à jour

Les environnements d'après conflit sont très dynamiques et peuvent être influencés par divers facteurs, tels que des élections, le départ d'acteurs anciens et l'arrivée d'acteurs nouveaux et l'évolution de la dynamique internationale ou régionale. L'accès à des informations nouvelles peut également influencer l'analyse. Il est indispensable de mettre l'analyse du conflit régulièrement à jour à mesure que la situation évolue.

Au-delà de l'analyse du conflit

Le présent chapitre a exposé un modèle simple d'analyse de conflit qui peut constituer un point de départ pour les activités relatives aux affaires civiles. Toutefois, il est bien évident que les besoins d'analyse ne s'arrêtent pas là et qu'il y a d'autres types d'analyse à mener en dehors de celle du conflit, qui, comme l'analyse se rapportant à l'appui à fournir aux acteurs locaux et au renforcement des capacités institutionnelles, sont également importants pour les activités relatives aux affaires civiles. Ces questions sont examinées dans une certaine mesure dans les chapitres suivants, mais les spécialistes des affaires civiles seront probablement amenés, bien au-delà des sujets traités dans ce manuel, à découvrir des outils et des moyens provenant de nombreuses sources différentes qui les aideront à évaluer et à analyser les problèmes spécifiques auxquels ils doivent faire face.

Un outil en particulier mérite toutefois d'être mentionné ici : il s'agit de la formule qui a été élaborée pour aider les missions chargées de protéger les civils à évaluer le niveau de risque auquel sont exposées les populations menacées.

La boîte à outils :



Évaluer le niveau de risque auquel sont exposés les civils menacés

Le cadre stratégique du DOMP/DAM d'élaboration de stratégies globales de protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies explique que le risque peut se comprendre comme la relation entre la menace et la vulnérabilité.

La **menace** renvoie aux intentions, motivations et capacités d'agression de ou des auteurs d'actes de violence. Disposent-ils de moyens matériels ou militaires importants et sont-ils bien équipés et efficaces ? Bénéficient-ils de protections politiques ? Sont-ils fortement motivés par l'avantage qu'ils retirent du fait de menacer ou de perpétrer des actes de violence ? Une menace plus forte implique un plus grand risque de violence.

La **vulnérabilité** désigne le risque d'exposition d'un groupe ou d'une population spécifique à la violence physique. Les personnes qui sont chassées de chez elles, par exemple, sont généralement plus vulnérables face à la violence. Des facteurs environnementaux, tels que le lieu géographique et l'infrastructure, peuvent également accroître la vulnérabilité. La capacité des communautés locales de se protéger ou la possibilité de compter sur une aide extérieure est un facteur qui a des incidences sur leur vulnérabilité.

L'analyse doit recenser les moyens de faire décroître la menace et la vulnérabilité et de faire croître la capacité des communautés locales, comme dans l'exemple suivant.

Exemple : Viol de femmes parties ramasser du bois

Réduire les menaces ?	Mesures modifiant les motivations ou la capacité des auteurs : campagnes de sensibilisation, poursuites pénales, pressions de la communauté, etc.
Réduire la vulnérabilité ?	Réduire la nécessité ou la fréquence du ramassage du bois; changer les habitudes ou les itinéraires, etc.
Accroître la capacité ?	Sortir en groupes; se faire accompagner par quelqu'un dont la présence découragerait les agressions.

Encadré 8.1 La boîte à outils : Évaluer le niveau de risque auquel sont exposés les civils menacés

8.2. Planification

Outils de planification dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

La présente section donne des explications sur les principaux outils associés à la planification dans les missions que les spécialistes des affaires civiles peuvent rencontrer lors de la planification de leurs activités. Il importe de noter qu'on y présente une image idéalisée de la hiérarchie des plans possibles au sein d'une mission des Nations Unies et toutes les missions ne disposent pas de la série complète de plans, en particulier lors de leur démarrage.

L'intégration, qui requiert un effort stratégique commun de la mission et de l'équipe de pays des Nations Unies, est le principe devant guider la planification de l'ONU sur

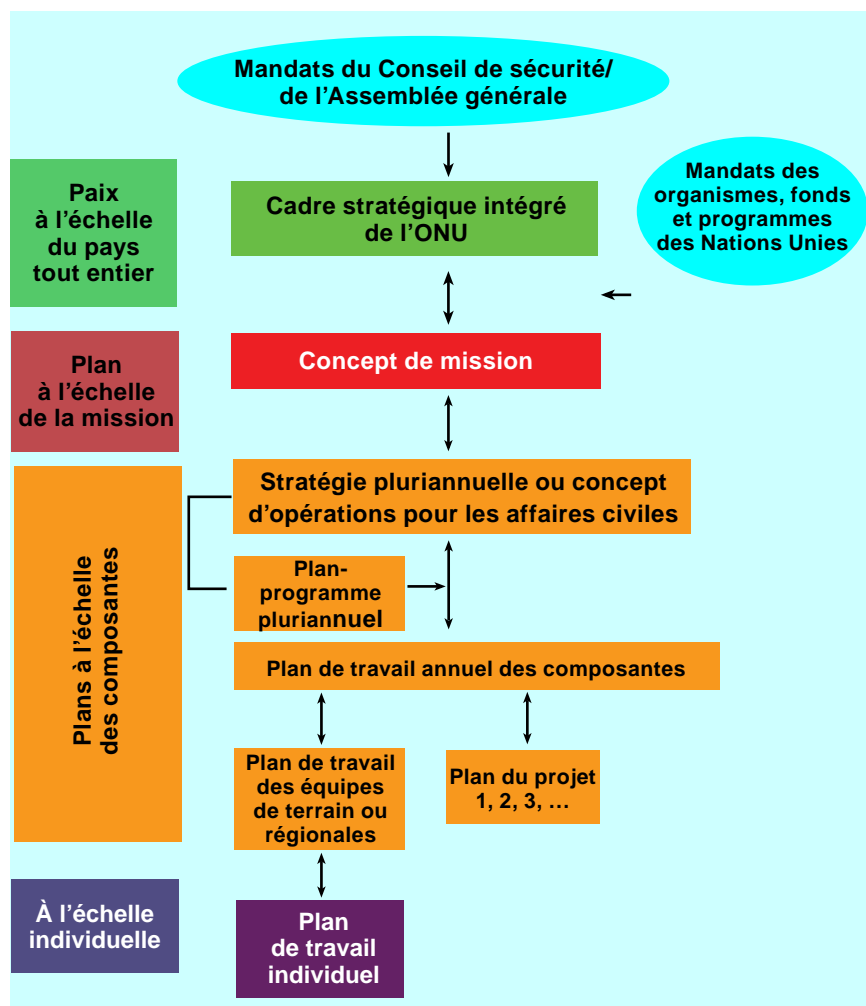


Figure 8.4 Hiérarchie idéalisée des outils de planification dans les missions des Nations Unies

le terrain, et la principale référence en matière d'intégration est la **préparation des missions intégrées**⁴⁷. Une contribution essentielle de la composante affaires civiles doit consister à s'assurer que les nuances locales et régionales de l'ensemble du pays, ainsi que les préoccupations et priorités de la population locale, sont bien comprises et transparaissent dans les décisions de planification.

⁴⁷ Directives de préparation des missions intégrées pour le terrain, accessibles sur POINT. La « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité » mentionnée dans la section consacrée aux **Lectures recommandées** à la fin du présent chapitre contient également un grand nombre d'orientations pratiques sur la manière d'utiliser les outils de planification de l'ONU décrits ici. Par ailleurs, un document du DOMP/DAM contenant des directives et des orientations sur la gestion des programmes est en cours d'élaboration.

- Un **cadre stratégique intégré** de l'ONU à l'échelle du pays combine les mandats de la mission des Nations Unies (confié par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale) et de l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que les moyens à leur disposition, dans un cadre général de priorités convenues en matière de consolidation de la paix. Le cadre stratégique intégré est un plan stratégique pour la mission des Nations Unies et les organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans le pays d'accueil. Il définit des objectifs stratégiques des Nations Unies en matière de consolidation de la paix assortis des résultats, responsabilités et calendriers convenus, ainsi que d'un mécanisme de suivi et d'évaluation. Il s'agit en général d'un plan pluriannuel. Il est obligatoire dans un pays qui accueille à la fois une équipe de pays des Nations Unies et une opération de maintien de la paix multidimensionnelle ou une mission politique spéciale. Le cadre stratégique intégré est relié aux stratégies et plans nationaux, ainsi qu'à d'autres plans des Nations Unies tels que le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et le plan d'action humanitaire commun. La composante affaires civiles doit contribuer activement à la mise au point et à l'application d'un cadre stratégique intégré, par exemple en participant à l'analyse de conflit initiale et à la définition de priorités, ainsi qu'au suivi de l'application.
- Le **concept de mission** s'appuie sur le cadre stratégique intégré et traduit les intentions politiques figurant dans les mandats du Conseil de sécurité et d'autres entités sous la forme d'orientations en matière de planification stratégique à l'intention des composantes de la mission. Le concept de mission énonce :
 - a) Une vision pour cerner et communiquer l'objectif de la mission;
 - b) Une stratégie de promotion de la cohérence par l'échelonnement et l'établissement d'un ordre de priorité des tâches dans le contexte des conditions de leur réalisation;
 - c) Des directives détaillées données en temps utile pour orienter et faciliter les processus de planification et opérationnels de chaque composante de la mission.

C'est un plan pluriannuel qui s'étend sur toute la durée de la mission des Nations Unies. Il est obligatoire pour toutes les missions, à l'exception des missions politiques spéciales.

- Sur la base du concept de la mission, il convient que les composantes affaires civiles formulent une **stratégie pluriannuelle ou un concept d'opérations**, qui analyse la situation actuelle dans un secteur et définisse le ou les objectifs stratégiques de la mission dans ce secteur, et indique les meilleurs moyens de les atteindre. Ces concepts d'opérations ou stratégies pluriannuelles ne contiennent pas d'informations opérationnelles détaillées sur les résultats attendus et les activités.
- Dans certains cas, les composantes affaires civiles peuvent également se doter de **plans-programmes pluriannuels** (par exemple, un plan concernant un programme conjoint, ou une initiative conjointe, pluriannuel exécuté en association avec le gouvernement du pays considéré et une autre entité des Nations Unies en vue de fournir un appui à l'administration locale, ou un programme de formation

pluriannuel). Ces plans-programmes peuvent enrichir l'élaboration du plan de travail annuel de la composante.

- Le **plan de travail annuel de la composante** est un outil de gestion essentiel. Il est établi à partir de la stratégie pluriannuelle ou du concept d'opérations. Il planifie les activités qui seront entreprises en l'espace d'une année en vue d'atteindre les objectifs relatifs aux affaires civiles. Son calendrier est généralement identique à celui des plans de travail individuels, à savoir d'avril à mars. Il fixe les calendriers et les priorités régionales, détermine le mode d'utilisation des ressources et définit les principaux indicateurs d'impact et de progrès. Il doit également donner des informations sur la logique qui sous-tend les approches spécifiques retenues. Ce document est indispensable aux fonctionnaires pour comprendre leur rôle et la manière dont leur contribution individuelle s'intègre dans le cadre stratégique général de la composante. C'est sur la mise au point détaillée de ce plan que porte pour l'essentiel la retraite annuelle de l'ensemble de la composante affaires civiles.
- Le **plan de travail des équipes de terrain ou régionales** est élaboré par l'équipe des affaires civiles au niveau de chaque bureau de mission, voire de chaque bureau auxiliaire, pour traduire le plan de travail de la composante par des activités et des produits concrets dans le contexte propre à la zone de responsabilité du bureau concerné. C'est le niveau tactique crucial où l'analyse nationale du conflit est vérifiée dans le contexte local et où les approches ascendante et descendante de la planification convergent en principe pour atteindre des résultats réalistes et fournir des raisons solides pour les activités proposées. Ce plan de travail devra souvent être établi en accord avec la direction de la composante affaires civiles et le chef du bureau régional afin d'en garantir l'intégration à la stratégie régionale, tout en exécutant le mandat général de la composante affaires civiles.
- Dans le cadre du plan de travail annuel, la composante ou l'équipe peut concevoir et exécuter dans son ou ses **plans de projet** des projets spécifiques d'une durée d'un an au plus, tels que des projets à impact rapide, ou des projets portant sur des problèmes ou activités spécifiques, comme une campagne de sensibilisation.
- Le **plan de travail individuel** précise les résultats professionnels attendus de chaque fonctionnaire et est basé sur le plan de travail des équipes de terrain ou régionales. Il sert à évaluer les résultats individuels sur une période d'un an courant d'avril à mars dans le cadre du système ePAS.

Le plan de travail annuel de l'ensemble de la mission est financé par les contributions des États Membres. Le budget annuel de la mission est appelé « **budget/budgétisation axé(e) sur les résultats** ». La budgétisation axée sur les résultats cible les objectifs de haut niveau de la mission et regroupe souvent les activités de plusieurs composantes sous une seule réalisation attendue. L'exercice budgétaire court de juillet à juin⁴⁸, mais les comités budgétaires de l'Assemblée générale entament généralement l'examen des budgets des missions en février et la planification au sein des missions commence donc plus tôt, le plus souvent vers le mois d'août de chaque année. Étant

⁴⁸ Il convient de noter que le cycle budgétaire des missions politiques spéciales court de janvier à décembre.

donné que les plans portent sur un an et que la planification est faite un an à l'avance, il s'écoule un laps de temps pouvant aller jusqu'à deux ans entre la budgétisation et l'exécution. Les environnements dont il s'agit étant très dynamiques, les résultats effectifs peuvent changer sur la base de l'analyse de la situation à mesure qu'elle évolue (ces modifications du plan sont alors expliquées pendant le processus de présentation de rapports en fin d'exercice budgétaire). C'est la raison pour laquelle la budgétisation axée sur les résultats doit être considérée comme un outil de budgétisation plutôt que comme un outil de planification opérationnelle. Voir également le [chapitre 7](#) pour une analyse des coûts opérationnels de la planification.

En sus de ces outils, le personnel de la composante affaires civiles doit être au fait d'éventuels plans et stratégies nationaux, ainsi que des mécanismes utilisés par les principaux partenaires, à savoir :

- Le **plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)**, qui est un mécanisme de planification utilisé entre un gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies. Le produit final, qui est un descriptif de programme, présente les actions et stratégies collectives des Nations Unies à l'appui du développement national, y compris les résultats, activités et responsabilités des organismes des Nations Unies qui sont acceptées par le gouvernement et qui contribuent à la mise en œuvre des priorités nationales. En règle générale, un PNUAD porte sur une période de cinq ans et donne lieu à des bilans à différents moments.
- Le **plan d'action humanitaire commun** est un plan stratégique prévoyant une intervention humanitaire dans un pays ou une région donné, élaboré au niveau du terrain par l'équipe de pays du Comité permanent interorganisations (CPI), sous la direction du Coordonnateur des opérations humanitaires de l'ONU. Il comprend en principe les éléments ci-après : une analyse commune du contexte humanitaire; une évaluation des besoins; les hypothèses les meilleures, les pires et les plus vraisemblables; une analyse par les parties prenantes; une liste d'objectifs à long terme; des plans d'intervention ordonnés par priorités; et un cadre de suivi de la stratégie. C'est à partir du plan d'action humanitaire commun qu'est élaboré un appel humanitaire global ou un appel éclair. Ce plan représente donc une étape cruciale de la procédure d'appel global, bien qu'il puisse également, en tant qu'outil de planification stratégique, être établi pour faire face à des situations humanitaires qui ne requièrent pas un appel global. Dans le cadre d'un plan d'action humanitaire commun, des priorités (par exemple, l'aide humanitaire, la protection et le redressement rapide) sont fixées et les domaines de l'assistance à fournir aux populations touchées qui en ont besoin sont précisés. Ces domaines peuvent être notamment les suivants : aide alimentaire, nutrition, santé, abri, approvisionnement en eau, assainissement et hygiène (WASH), protection, éducation, agriculture et pêche, et logistique.
- Un **document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)** « ... contient une évaluation de la pauvreté et décrit les politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre sur plusieurs années afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté, ainsi que les besoins de financement externe et les sources de financement associées. Ce document est

établi par les gouvernements de pays à faible revenu dans le cadre d'un processus participatif impliquant les parties prenantes nationales et les partenaires de développement extérieurs, y compris le FMI et la Banque mondiale⁴⁹. »

L'harmonisation de ces différents instruments peut soulever des difficultés, d'autant que les calendriers sont différents. En principe, le processus de DSRP doit contribuer à l'établissement du PNUAD, et les cadres des Nations Unies devraient être harmonisés avec les cycles de planification nationaux.

Planification stratégique des activités relatives aux affaires civiles

Les activités relatives aux affaires civiles devront s'intégrer dans les divers mécanismes de planification de l'ONU décrits plus haut à des moments différents et selon des modalités différentes. Les objectifs généraux de la composante seront parfois, en principe, fixés dans des cadres plus vastes que le seul processus de planification axé sur les affaires civiles, mais la composante affaires civiles devra avoir réfléchi à la question de savoir quelle contribution elle peut apporter et comment elle peut le faire, afin de concourir efficacement à la réalisation de ces objectifs. L'élaboration ultérieure de plans et stratégies opérationnels détaillés pour la réalisation des objectifs relèvera également de la responsabilité de la composante affaires civiles.

La prochaine section contient un outil destiné à aider les spécialistes des affaires civiles à conduire une activité de planification dans le cadre d'une mission. Mais il est bon de se rappeler que les éléments de base d'une stratégie sont simplement les suivants :

- i) Une liste hiérarchisée d'objectifs et de résultats souhaités;
- ii) Une série d'activités planifiées tenant compte des ressources réellement disponibles et de toutes les contraintes contextuelles;
- iii) Une logique d'action manifeste reliant les deux éléments ci-dessus.

Il importe de noter qu'une stratégie n'est pas simplement un document ou un cadre logique. Si la documentation est un élément important de la conception d'une stratégie, la force et la validité des idées qui la sous-tendent seront particulièrement cruciales. Les stratégies proprement dites comme leur documentation sont des outils et ont vocation à être utiles, et ne doivent pas être considérées comme une fin en elles-mêmes. Le principal outil de planification utilisé par la composante est généralement le plan de travail, mais ce dernier n'a souvent pas de caractère *stratégique*, ne faisant souvent qu'énumérer des résultats attendus et des objectifs. Un élément essentiel du plan de travail ou de tout autre plan devrait consister en indications sur la logique et le raisonnement qui unit les différents niveaux. En d'autres termes, pour être stratégique, un plan doit inclure un raisonnement détaillé clairement exprimé qui établisse un lien entre les activités quotidiennes et les objectifs fondamentaux de la mission. La **logique de programmation**, ou le raisonnement et les hypothèses détaillées sur lesquels repose tout plan d'action, est au cœur de la planification stratégique et doit être clairement exprimée et consignée. Cela permet non seulement de faire apparaître rapidement les défauts ou points faibles de la logique, mais aussi facilite l'identification

⁴⁹ Fiche d'information du FMI, mars 2011 : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>.

d'autres pistes pour obtenir la réalisation escomptée ou atteindre l'objectif. Par ailleurs, la chaîne de causalité se prête à un examen et à une amélioration constants de la stratégie en fonction de l'évolution de la situation.

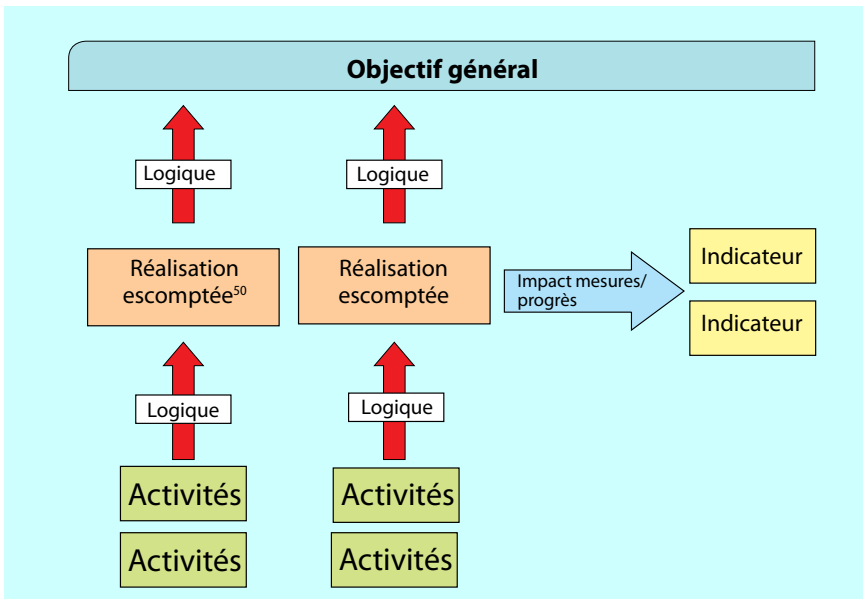


Figure 8.5 Éléments de base d'un plan stratégique

Un modèle de base pour la planification stratégique

Les étapes dont il est question ci-après doivent servir à établir un éventuel processus de planification dans le contexte d'une mission des Nations Unies, à l'échelon individuel, d'une équipe ou d'une composante. Ces étapes doivent permettre aux responsables d'appliquer les trois éléments de base d'un plan stratégique susmentionnés lorsqu'ils auront à naviguer entre les différents mécanismes et processus utilisés dans le cadre du maintien de la paix de l'ONU.

Un processus de planification doit toujours aller des objectifs les plus généraux aux plus spécifiques. Il convient de noter que, si le modèle ci-après présente une succession d'étapes, la réalité de la planification est souvent un peu différente : les objectifs peuvent être fixés à l'avance ou plusieurs des premières étapes peuvent se produire simultanément en fonction du déroulement de l'analyse.

Première étape → Conduire une analyse du conflit

Toute activité de planification doit reposer sur une analyse préalable et s'y référer. Voir le modèle d'analyse de conflit [page 111](#).

⁵⁰ Les termes « résultat » ou « sous-objectif » sont souvent utilisés ici, bien que l'expression « réalisation escomptée » soit celle qui est le plus souvent utilisée dans le contexte du maintien de la paix de l'ONU.

Deuxième étape → Définir les objectifs

Un objectif est une réalisation générale souhaitée. Un autre terme qui est souvent utilisé dans ce contexte est celui de « but ». Il arrive que ces objectifs supérieurs à atteindre par la composante (ou l'équipe ou un individu) soient fixés à l'avance mais, même si ce n'est pas le cas, il est souhaitable d'en aligner la formulation sur les mandats du Conseil de sécurité, les programmes nationaux, les plans de travail de premier ordre, etc.

La boîte à outils :



Conseil pour la définition des objectifs

- Un objectif doit décrire un changement souhaité au niveau sociopolitique (par exemple « Renforcement de l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X »).
- Il n'est pas nécessaire d'inclure expressément le rôle de la composante affaires civiles (par exemple : « ~~Contribuer à renforcer~~ l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X » ou « ~~Accroître la capacité des acteurs nationaux~~ à renforcer l'autorité de l'État à l'échelon local »). De nombreux acteurs concourent à la réalisation de ces objectifs généraux et il est bien entendu que la composante affaires civiles sera l'un d'entre eux.
- Les objectifs doivent indiquer le changement souhaité et ses bénéficiaires, comme, par exemple, le pays, la région ou le groupe de population. Il n'est pas nécessaire que l'objectif lui-même explique « comment » ce changement sera apporté (par exemple : « Renforcer l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X ~~en améliorant la légitimité de l'administration locale telle qu'elle est perçue par la population~~ »).
- Les objectifs de la composante affaires civiles ne doivent porter que sur les changements sociopolitiques dans le pays d'accueil, non sur les activités que la composante peut entreprendre à l'appui de la mission des Nations Unies ou d'autres entités.

Encadré 8.2 La boîte à outils : Conseils pour la définition des objectifs⁵¹

Troisième étape → Définir les réalisations escomptées et leur lien avec l'objectif

Une réalisation escomptée est un résultat souhaité ou une conséquence qui est censée contribuer à la réalisation d'un objectif général. La terminologie peut être déroutante en l'occurrence, et certaines personnes pourraient faire remarquer à juste titre que ces réalisations sont en fait des objectifs de second ordre que la composante ou l'équipe se propose d'atteindre sur la voie de la réalisation de l'objectif général. Quel que soit le mot utilisé, il s'agit du niveau auquel est clairement défini ce que la composante ou l'équipe entend réaliser concrètement.

Il importe d'indiquer clairement les **modalités selon lesquelles** il est entendu que ce résultat concourra à la réalisation de l'objectif général en question, en explicitant l'analyse qui a conduit à le choisir. Par exemple : « On escompte que l'amélioration

⁵¹ Certains de ces conseils et plusieurs autres conseils et matériaux figurant dans la présente section sont adaptés pour la composante affaires civiles de la « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité », qui fournit des orientations beaucoup plus détaillées sur les processus de planification.

La boîte à outils :



Conseils pour la définition des réalisations escomptées

Une réalisation escomptée doit également décrire un changement souhaité au niveau sociopolitique. Elle peut concerner un changement au niveau du savoir, des compétences, du comportement, du niveau de prise de conscience, de la situation ou du statut.

- Le texte de la réalisation escomptée doit commencer par un nom (par exemple : « Renforcement de la capacité de l'administration locale en matière de médiation dans les conflits dans la région x »).
- Essayer de faire en sorte que la réalisation escomptée soit « **SMART** » :
 - Spécifique** : préciser l'avantage qu'elle comporte pour l'utilisateur final.
 - Mesurable** : utiliser un indicateur pour rendre la réalisation escomptée mesurable.
 - À portée** : elle peut être obtenue pendant le cycle de vie de la mission.
 - Réaliste/pertinente** : elle doit relever du champ d'application du mandat de la mission.
 - Définie dans le Temps** : utiliser un indicateur pour la réalisation escomptée qui est à portée ou mesurer le changement intervenu dans le laps de temps couvert par le plan.
- Il ne faut pas confondre les réalisations escomptées et les activités, telles que : « Faciliter la participation de la société civile à la prise de décisions à l'échelon local » ou « Appuyer la capacité des autorités locales en matière de médiation dans le conflit ».

Encadré 8.3 La boîte à outils : Conseils pour la définition des réalisations escomptées

de la transparence dans la prise de décisions à l'échelon municipal contribuera à faire évoluer l'image de l'administration locale parmi la population locale et, en particulier, à renforcer l'idée selon laquelle cette administration est légitime. Cela concourra à la réalisation de l'objectif « Rétablir l'autorité de l'État à l'échelon local dans le pays X » car, pour pouvoir exercer l'autorité, l'administration locale doit être perçue comme légitime. »

Les hypothèses peuvent également être énoncées à ce stade. Par exemple : « La possibilité que ce résultat permette de réaliser l'objectif s'appuie sur les hypothèses suivantes : a) Le fait de rendre les activités de l'administration locale plus visibles garantira la légitimité de son fonctionnement; et b) La population s'intéressera aux activités de l'administration locale si elle les connaît mieux. » Il peut aussi être utile d'indiquer les autres options qui ont été examinées et la raison pour laquelle c'est celle-ci qui a été retenue⁵².

⁵² Le projet Réflexion sur la pratique de la paix désigne ce processus d'explicitation de la logique de programmation par l'expression « théorie du changement »; la Réflexion sur la pratique de la paix est un moyen utile s'agissant de savoir pourquoi et comment se livrer à ce travail d'explicitation à chaque étape du processus de planification. Ses auteurs ont également élaboré des outils spécifiques permettant d'identifier et de comparer différentes pistes, comme il est précisé aux quatrième et cinquième étapes. On trouvera des informations plus détaillées sur ces outils dans la section consacrée aux [Lectures recommandées](#) à la fin du présent chapitre.

Quatrième étape → Créer des pistes rendant possibles les réalisations escomptées

Une fois que les réalisations escomptées ont été choisies, l'étape suivante consiste à réfléchir aux moyens d'y parvenir. Il existe généralement bien des mécanismes différents permettant de parvenir à une réalisation escomptée, et la présente étape devrait produire une série d'options, en s'appuyant sur une analyse préalable du conflit. Ce processus devrait être aussi créatif que possible et rester ouvert aux idées et points de vue nouveaux sans les juger. Il s'agit de se focaliser non pas sur le détail de l'exécution, mais sur la logique régissant la manière dont les choses peuvent évoluer. L'évaluation de ces idées et l'examen de leur faisabilité et de leur application peuvent attendre.

Cinquième étape → Recenser les points d'impact et/ou d'influence pour la composante ou l'équipe

Comme indiqué à la cinquième étape du modèle d'analyse de conflit, l'analyse portera notamment sur le recensement de « points d'intervention » possibles sur le système de conflit pour les acteurs concernés (non seulement la mission, mais aussi des acteurs tels que la société civile, les hommes politiques et d'autres acteurs internationaux). Cette analyse peut à présent être appliquée aux pistes identifiées ci-dessus.

Ce processus devrait fournir certaines indications sur les différentes modalités selon lesquelles les composantes affaires civiles ou l'équipe ou la personne menant l'activité de planification pourraient avoir une influence sur la situation. Quels sont les points sur lesquels un acteur extérieur peut exercer une influence positive ? Les composantes affaires civiles peuvent influencer sur la dynamique du conflit en intervenant directement elles-mêmes ou, d'une façon tout aussi efficace, en mettant à contribution d'autres acteurs ou en leur donnant les moyens d'exercer un impact. Cette aptitude à jouer le rôle de catalyseur, s'agissant en particulier des acteurs nationaux, est l'un des principaux éléments permettant de juger de la qualité des activités relatives aux affaires civiles.

Sixième étape → Hiérarchiser, évaluer et améliorer

Une fois identifiées ces interventions possibles, une évaluation plus rigoureuse et une hiérarchisation s'imposent. Le plus important critère d'évaluation d'une intervention est son efficacité potentielle pour ce qui est de parvenir aux réalisations escomptées et d'atteindre les objectifs. Dans le cadre de ce critère général, il est essentiel de prendre en considération un certain nombre d'éléments :

- L'intervention est-elle réalisable ? Comment serait-elle menée ? Qui ferait quoi ? Quel résultat réaliste peut-on en attendre ?
- La participation de la composante affaires civiles comble-t-elle une lacune importante (en matière de savoir, d'analyse, de compétences, de ressources, de relations, etc.) ? D'autres entités sont-elles capables de faire aussi bien ? Est-il possible de renforcer la capacité nationale pour qu'elle mène cette intervention ?
- Quelles ressources seraient nécessaires ? Sont-elles disponibles ? Existe-t-il un moyen d'utiliser moins de temps, d'argent, etc. ?

- Quel lien y aurait-il entre cette intervention et les autres priorités de la mission ?
- Quels risques et conséquences imprévus faudrait-il prendre en considération, évaluer et atténuer ?
- Comment les difficultés peuvent-elles être surmontées ?

Ce processus ne consiste pas simplement en une hiérarchisation des idées bien arrêtées. Il faut plutôt s'employer à trouver des solutions en améliorant chaque option de manière qu'elle remplisse au mieux les critères, en accordant une attention particulière aux options les plus innovantes et prometteuses.

Cette analyse a pour objectif de déterminer sur quoi cibler au mieux les activités de la composante affaires civiles pour produire les effets les plus importants. Il est bon de se rappeler qu'au fond la hiérarchisation implique de dire NON à toutes les autres choses que vous ne pouvez pas faire.

Septième étape → Élaborer des indicateurs

Les indicateurs mesurent des variables en fournissant un critère simple et raisonnable d'évaluation des progrès ou de l'impact. Ils évaluent si et dans quelle mesure la réalisation escomptée a été obtenue. Ils visent à déterminer des tendances vers l'amélioration ou à la dégradation pendant la période couverte par le plan.

Lorsque les réalisations escomptées sont clairement définies, les indicateurs peuvent leur être directement rapportés et être relativement simples à formuler. Par exemple, s'agissant de la réalisation escomptée : « Les organisations de la société civile sont invitées à participer aux négociations de paix au niveau national dans le pays X », l'indicateur est très simple à formuler : il suffira de déterminer si les organisations de la société civile ont été invitées à participer. Dans d'autres cas, le processus peut également être très direct; si, par exemple, la stratégie consiste à obtenir telle ou telle intervention d'un acteur extérieur, l'indicateur consistera simplement à déterminer s'il assure cette intervention.

Les indicateurs peuvent également être dérivés de la logique des interventions prévues : le fait de comprendre *comment* l'on prévoit d'obtenir un changement donne des indications sur la meilleure façon de le mesurer.

Il existe un certain nombre de sources de données possibles permettant d'élaborer des indicateurs; certaines d'entre elles sont plus fiables et/ou plus facilement accessibles que les autres. Ces sources sont notamment les suivantes :

- **Données administratives** : informations quantitatives recueillies systématiquement par les institutions nationales, les organisations internationales, les groupes de la société civile, etc.
- **Données de terrain** : données qui sont déjà disponibles dans la mission des Nations Unies ou auprès de l'équipe de pays des Nations Unies, ou qui peuvent être recueillies par le personnel des missions des Nations Unies.
- **Étude de documents** : informations glanées dans des documents écrits, tels que des accords de paix, des articles de presse, des lois publiées, des instructions per-

La boîte à outils :



Conseils pour le choix des indicateurs

- Les indicateurs doivent mesurer les changements extérieurs à la mission. Par exemple, les progrès accomplis sur la voie de la réalisation escomptée, comme celle-ci : « Amélioration de la protection des civils dans le pays X », pourraient être mesurés par un indicateur tel que : « Réduction du nombre de victimes du conflit opposant les groupes A et B », mais non : « Augmentation du nombre de patrouilles piétonnes effectuées par la composante militaire de la mission ».
- En sus des indicateurs numériques, des cibles ou des jalons pourraient être utilisés pour déterminer des tendances (par exemple « Charte de déontologie de la société civile signée par les participants à un colloque national des organisations de la société civile »).
- En règle générale, il est judicieux de choisir une combinaison d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Par exemple, les progrès accomplis sur la voie d'une réalisation escomptée, comme celle-ci : « Amélioration de la transparence des processus décisionnels de l'administration locale », pourraient être mesurés par un indicateur quantitatif tel que : « Augmentation du nombre de forums publics organisés par l'administration locale pour faire participer la population au processus décisionnel » associé à un indicateur qualitatif tel que : « Les citoyens interrogés, ayant participé aux échanges avec l'administration locale, considèrent que ces échanges ont amélioré la visibilité de la prise de décisions ».
- Les indicateurs doivent correspondre exactement aux objectifs et réalisations escomptées qu'ils mesurent, et la collecte de données pour ces indicateurs ne doit pas être une tâche ardue. Il peut être utile de s'entendre avec les partenaires faisant partie ou non de l'ONU quant à l'utilisation des mêmes indicateurs, de façon à pouvoir partager les responsabilités en matière de collecte des données.
- Des informations plus nuancées sur tel ou tel groupe touché par le conflit, comme les femmes ou les minorités, peuvent être obtenues en ventilant les données et/ou en choisissant un indicateur supplémentaire pour mesurer un problème donné.

Encadré 8.4 La boîte à outils : Conseils pour le choix des indicateurs

manentes et des directives d'institutions nationales, des actes administratifs, des budgets, des rapports financier et des rapports d'ONG.

- **Enquête auprès des experts** : informations recueillies de façon confidentielle auprès de personnes ayant des connaissances spécialisées tirées de leur expérience ou de leur situation professionnelle, à l'aide d'un questionnaire écrit. Les enquêtes de ce type doivent être conçues de manière à éviter toute distorsion⁵³.
- **Enquête auprès du public** : informations recueillies auprès de la population dans un pays au sujet de certaines questions, l'enquête étant menée soit dans l'ensemble du pays, soit dans une zone géographique limitée. Comme on le verra dans la [section 9.10](#), ces enquêtes sont particulièrement utiles pour recueillir des données sur les perceptions du public.

⁵³ On trouvera des orientations supplémentaires dans la « Trousse de planification pour les composantes état de droit et institutions chargées de la sécurité », d'où cette liste est tirée.

Huitième étape → Déterminer les activités, les calendriers, les responsabilités et les ressources

L'étape suivante consiste à donner davantage de détails sur la *manière* d'obtenir les réalisations escomptées. Il s'agit de recenser et d'affecter les ressources en ce qui concerne les questions analysées à la sixième étape. Qui fera quoi ? À quel moment ? Quelles sont les différentes activités qui devront être menées à bien ? Quelles ressources sont nécessaires ? Il convient également à cette étape de répartir les responsabilités et les ressources aux fins du contrôle de l'exécution du plan. Au moment de consigner par écrit le plan concret, il importe, là encore, d'expliciter la logique de programmation qui a été définie aux quatrième et cinquième étapes.

Neuvième étape → recenser les produits

Les produits (*outputs* ou « *deliverables* » en anglais) s'entendent de tout ce à quoi aboutissent les activités, à savoir, notamment, les publications, les activités de formation, les réunions et la fourniture de conseils. Il doit exister un lien direct de cause à effet entre le produit et la réalisation escomptée. En d'autres termes, la réalisation escomptée (par exemple, « Amélioration de la transparence des processus décisionnels à l'échelon municipal ») est censée être le résultat direct du produit (par exemple : « Trois tables rondes organisées entre la société civile et l'administration locale au sujet des dépenses municipales »). L'**encadré 8.5** présente des conseils pour la définition des produits.

Dixième étape → Déterminer les risques et les imprévus

Dans une certaine mesure, les principaux risques peuvent être déterminés en considérant les hypothèses qui ont été retenues lors de l'explicitation de la logique du plan. Par exemple, si le plan repose sur l'hypothèse selon laquelle « le public s'intéressera aux activités de l'administration locale si celle-ci les lui fait mieux connaître », l'un des risques sera que le public ne souhaite pas participer à ces activités.

Ces risques doivent être activement évalués, suivis et atténués pendant la phase de planification, puis de façon continue pendant l'exécution. S'agissant de l'exemple susvisé, la volonté de participation du public doit être analysée depuis le début; si cette volonté est inexistante ou minimale, les mesures appropriées doivent être prises; à défaut, la faisabilité de la stratégie doit être mise en question.

Toutefois, il existe d'autres risques qui ne se rapportent pas à la logique immédiate du plan elle-même, tels que la dégradation de l'environnement sécuritaire. Il importe d'échanger des idées sur les risques éventuels et d'établir des plans d'urgence concernant les risques qui sont considérés comme des risques à impact élevé ou à forte probabilité.

Onzième étape → Exécuter, suivre, actualiser, réviser

Une fois l'exécution commencée, une gestion et une coordination efficaces seront indispensables pour que le processus reste sur la bonne voie. La qualité du suivi y joue

La boîte à outils :



Conseils pour la définition des produits

- Un produit doit toujours être quelque chose que l'équipe ou la composante a la capacité de fournir et ne doit pas être confondu avec les produits d'autres entités à la réalisation desquels elle contribue. Par exemple, une équipe affaires civiles peut organiser une série de cinq réunions de planification avec les autorités locales pour les aider à élaborer une stratégie de consultation du public. Le produit des autorités locales est une stratégie de consultation du public. Le produit de l'équipe est : « Conseils sur une stratégie de consultation du public fournis dans le cadre de cinq réunions de planification avec les autorités locales ».
- Les produits ne doivent pas être confondus avec les activités. Par exemple, le « suivi des critères de référence » peut être une activité menée par une composante affaires civiles, tandis que le produit est le résultat de ce suivi, à savoir, par exemple, un rapport.
- Les produits doivent également être rédigés de manière à les rendre « SMART ».
- Les produits peuvent être rendus spécifiques et mesurables par référence à :
 - a) La **quantité** (par exemple 5 ateliers; 20 villages; 100 participants);
 - b) La **fréquence** (par exemple des réunions mensuelles);
 - c) Les **partenaires des Nations Unies associés à la réalisation** du produit;
 - d) Les **bénéficiaires** du produit (par exemple les autorités locales, les organisations de la société civile, les villages, les personnes déplacées).

Par exemple : « Quatre stages de formation à l'intention de 80 fonctionnaires de l'administration locale sur la décentralisation, organisés en collaboration avec le FENU et le PNUD ».

Encadré 8.5 La boîte à outils : Conseils pour la définition des produits

un rôle essentiel. Les indicateurs constituant l'une des modalités de suivi du plan, il importe de tenir à jour un ensemble de données sur lesquelles les indicateurs puissent s'appuyer dès le départ. Il est crucial d'analyser activement les informations sur les progrès accomplis de façon que des ajustements puissent être apportés, qu'il s'agisse de modifier le programme ou d'en réévaluer la faisabilité. Si quelque chose ne fonctionne pas, il est nécessaire de repérer ce dont il s'agit et l'endroit où la logique de planification initiale se dégrade, afin de pouvoir apporter les changements nécessaires.

Étant donné que les données trouvées dans les pays sortant d'un conflit sont généralement de mauvaise qualité, il faudra également tenir compte des informations de caractère empirique ou subjectif. Diverses sources, tant internes qu'extérieures à la mission, peuvent inviter à procéder à un examen plus attentif; il peut s'agir notamment de rapports de situation, d'opinions des autorités nationales, de perceptions de la population locale ou d'informations tirées des médias locaux et internationaux, etc.

L'analyse de la situation étant inévitablement appelée à évoluer, les plans doivent pouvoir s'adapter aux changements et aux améliorations de la compréhension de la dynamique du conflit. Les plans doivent donc être régulièrement réexaminés pour détecter toute faille dans leur logique ou quant à la praticabilité d'atteindre leurs objectifs.

C'est pour cela qu'il est indispensable que les documents de planification indiquent la logique des activités et des interventions et les hypothèses sur lesquelles elles s'appuient.

Douzième étape → Évaluer le plan

Une fois achevée l'exécution du plan, une évaluation complète est souvent menée à bien. Il est bon de confier l'évaluation du programme ou du plan à des personnes autres que celles qui l'ont élaboré et exécuté. Il peut arriver qu'il soit possible, dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, d'organiser une évaluation extérieure, mais cela est rarement le cas. Il peut toutefois être extrêmement utile pour les personnes qui ont élaboré et exécuté le plan de procéder à son évaluation, non seulement pour guider les activités de planification futures de la mission, mais aussi pour aider d'autres composantes affaires civiles qui peuvent s'employer à accomplir un travail analogue dans des circonstances comparables⁵⁴. Il existe bien des façons possibles d'évaluer des programmes, mais les « Critères d'évaluation de l'aide au développement » du CAD de l'OCDE peuvent être un excellent point de référence à cet égard. Les cinq critères utilisés sont les suivants : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité⁵⁵.

Lectures recommandées

Nom	Diana Chigas et Peter Woodrow, <i>Reflecting on Peace Practice: Participant Training Manual</i> (CDA Collaborative Learning Projects, 2009)
Description	Manuel de formation contenant des idées utiles et des outils accessibles tant pour l'analyse que la planification, basés sur les enseignements recueillis auprès de praticiens.
Source	http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/manual/rpp_training_participant_manual_rev_20090104_Pdf.pdf
Nom	A Theory of Change: A thinking and action approach to navigate in the complexity of social change processes
Description	Guide contenant plusieurs outils visant à aider les planificateurs à rendre leur programme logique et leurs hypothèses explicites et à en faire l'analyse critique.
Source	http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=4095&source=rss

⁵⁴ Les principes du DOMP/DAM régissant l'évaluation des missions décrivent les attentes concernant l'autoévaluation dans les missions de maintien de la paix. On peut les consulter sur intranet POINT : <http://ppdb.un.org/Policy%20%20Database/2010.27DPKODFSMissionEvaluationPolicy.pdf>.

⁵⁵ « Critères d'évaluation de l'aide au développement » du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html.

Nom	Planning Toolkit for Rule of Law and Security Institutions Components
Description	Recueil d'outils approfondis de planification des activités des composantes état de droit des missions des Nations Unies, y compris en ce qui concerne la budgétisation axée sur les résultats. Adapté à l'état de droit, mais utile également aux composantes affaires civiles.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix pourra bientôt accéder à ce document en se connectant à intranet POINT : https://point.un.org/UNHQ/SitePages/POHome.aspx
Nom	Directives de préparation des missions intégrées pour le terrain
Description	Normes exigées en matière de stratégie, de planification et de coordination intégrées au niveau national. Elles font partie de l'ensemble de directives concernant la préparation des missions intégrées, qui comprend également : 1) UN Strategic Assessment (Évaluation stratégique ONU); et 2) the Role of Headquarters in Integrated Planning for UN Field Presences (Rôle du Siège dans la planification intégrée pour les présences des Nations Unies sur le terrain).
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Critères d'évaluation de l'aide au développement du CAD
Description	Série de critères destinés à évaluer les programmes élaborés par le CAD de l'OCDE, très utilisés dans les organisations internationales. Le site Web présente une liste de questions à se poser au moment d'appliquer chacun des critères.
Source	www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_v2086550_1_1_1_1,00.html
Nom	Guide concernant l'évaluation des activités de prévention des conflits et de construction de la paix (avant-projet de 2008, nouvelle version à paraître)
Description	Examine les possibilités d'application des cinq critères de base dans le contexte de la consolidation de la paix et des États fragiles ou touchés par un conflit.
Source	http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39774574_1_1_1_1,00.pdf
Nom	UN Strategic Assessment Guidelines
Description	Outil d'évaluation préalable au déploiement utilisé par l'ONU pour déterminer les modalités d'engagement des Nations Unies dans le contexte d'un pays sortant d'un conflit. Présente des outils d'analyse et de hiérarchisation à utiliser au niveau global.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org

Nom	École des cadres du système des Nations Unies : Cours en ligne sur l'analyse de conflit aux fins de la prévention et de la consolidation de la paix
Description	Cours en ligne destiné à inculquer des techniques pratiques d'analyse de conflit aux professionnels travaillant dans des contextes de dégradation de la sécurité humaine, de conflit armé, de crise politique et d'autres menaces à la paix.
Source	http://www.unssc.org/home/activities/online-course-conflict-analysis-prevention-and-peacebuilding-semi-tutored
Nom	RBB THEORY: What, Why & How
Description	Présentation PowerPoint expliquant de façon simple ce qu'est la budgétisation axée sur les résultats et comme elle fonctionne.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à iSeek, l'intranet du Secrétariat de l'ONU : http://iseek.un.org/LibraryDocuments/377-201007121415345133482.pdf

Troisième partie :

Exécuter les tâches relevant des affaires civiles

Photo ONU/Olivia Grey Pritchard



Chapitre 9 | Activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local



La composante affaires civiles rencontre les autorités locales au Liban

Photo ONU/Pasqual Gorriz

Le présent chapitre décrit les activités exécutées par les composantes affaires civiles au titre de leur premier rôle principal, à savoir les activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation au niveau local. Il s'agit notamment des activités de liaison et de représentation au nom de la mission, de coordination et de facilitation, ainsi que de collecte et de suivi de l'information. On trouvera dans ce chapitre des conseils pratiques, des exemples et des pratiques optimales concernant l'exécution de cette tâche essentielle.

Les activités de représentation à tous les niveaux de la mission, de suivi et de facilitation sont exécutées dans la plupart des missions et, le plus souvent, pendant toute la durée de la mission. Dans nombre de situations, la composante affaires civiles est la liaison la plus importante entre la mission et la communauté, non seulement les autorités locales ou régionales, mais aussi la société civile dans l'acception la plus large du terme. Par les contacts multiples qu'elle entretient avec la population locale, cette

composante donne à la mission la température du pays au-delà des rencontres de haut niveau avec les dirigeants du pays et les chefs des partis politiques.

Aucun bureau de mission de la composante affaires civiles ne saurait fournir à lui seul l'ossature de la politique de la mission, mais une synthèse des rapports établis par les bureaux affaires civiles de l'ensemble du pays permet à l'équipe de direction de la mission de se faire une idée des sensibilités locales qui inspirent la politique nationale. Cela permet de nuancer l'idée que la mission se fait du climat sociopolitique, l'analyse pouvant alors dépasser les positions soigneusement formulées des porte-parole et représentants nationaux, et faire en sorte que les considérations régionales et locales soient intégrées aux négociations nationales ou aux processus de fixation de priorités.

De leur côté, les communautés et groupes locaux ont la possibilité, par l'intermédiaire de la composante affaires civiles, de communiquer avec la mission, qu'ils peuvent considérer comme distante et militarisée. Cette composante peut servir de relais : des groupes qui, auparavant, n'auraient pas osé s'approcher de l'entrée lourdement protégée de la mission et demander à parler à ses responsables, civils ou militaires, peuvent désormais prendre contact avec les Nations Unies en tant qu'hôtes et non en tant que suppliants. La mission ne peut que se trouver enrichie par ce type de dialogue, dont les spécialistes des affaires civiles sont souvent les meilleurs facilitateurs.

9.1 Liaison et représentation au niveau local

Les spécialistes des affaires civiles représentent la mission au niveau local, où ils sont parfois la seule composante civile présente. Ils sont généralement la principale liaison entre la mission et les communautés locales, mettant sur pied de vastes réseaux pour :

- Faire en sorte que les autorités locales et la population locale soient informées de l'activité de la mission de maintien de la paix et d'autres questions, telles que le processus politique, les élections et les dispositions des accords de paix et des résolutions du Conseil de sécurité;
- Nouer et développer de bonnes relations entre la mission et la population;
- Remédier à toute erreur d'interprétation et gérer les attentes concernant ce que la mission peut réaliser;
- Recueillir et communiquer des informations sur les priorités, les perceptions et les préoccupations de différents groupes en ce qui concerne la mission, le mandat et le processus de paix;
- Rendre compte de la situation locale et contribuer à une interprétation et à une analyse élargies au sein de la mission du contexte du conflit et de la consolidation de la paix;
- Nouer des relations avec les acteurs clefs qui peuvent influencer sur le processus de paix;
- Planifier des activités conjointes ou solliciter des contributions aux activités planifiées par la mission;

- Démontrer l'engagement pris par la mission de nouer des relations avec la population vivant en dehors de la capitale.

Les interlocuteurs peuvent être des représentants de l'administration locale, des notables et des chefs traditionnels, ainsi qu'un large éventail d'acteurs non institutionnels, parmi lesquels les organisations de la société civile, les médias, le secteur privé, les personnes déplacées et des membres de la population.

Les spécialistes des affaires civiles affectés aux bureaux de mission doivent veiller à ne pas donner l'impression d'avoir des interlocuteurs privilégiés, voire exclusifs. Il va de soi qu'ils doivent commencer par nouer le dialogue au niveau local avec les autorités, en particulier celles qui sont démocratiques. Toutefois, ils doivent rapidement l'élargir aux groupes de la société civile, et non pas simplement avec ceux considérés comme proches des autorités locales ou des caïds locaux. Ils doivent procéder à une étude exhaustive de la société civile, qui aille donc au-delà des groupes qui se font le plus entendre ou sont les plus favorisés, et s'employer à donner « une voix à ceux qui n'en ont pas ». Il est fréquent que les groupes les plus marginalisés qui ne disposent d'aucun moyen de faire connaître leurs griefs passent inaperçus. Il faut prendre le temps de s'assurer que tous les éléments de la société civile peuvent prendre contact avec le personnel de la composante affaires civiles et, par lui, avec la mission. De la sorte, sans prendre parti, les composantes affaires civiles peuvent en principe commencer à four-

Étude de cas



Intégration des question d'égalité entre les sexes dans l'action de liaison avec la communauté au Kosovo

La composante affaires civiles de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a assuré la liaison avec un vaste réseau d'organisations locales, auquel elle a fourni un appui. Ce réseau visait à établir le contact avec les femmes et les jeunes, par le biais d'activités allant des camps d'été et des centres de la jeunesse à la formation à l'informatique et aux activités de sensibilisation, à l'éducation civique et à d'autres activités de renforcement communautaire.

La mission a également veillé à assurer la diversité du personnel national spécialiste des affaires civiles qui travaillait auprès des communautés, en prenant des dispositions pour recruter des femmes en tant qu'agents municipaux chargés des retours. C'était une priorité en termes du message qui était envoyé, des différents enseignements que cela livrait et des réalités culturelles complexes qu'il était alors possible d'appréhender, des possibilités ainsi créées d'avoir plus largement accès à l'analyse et aux perceptions des citoyens ordinaires, ainsi que des avantages que cela présentait sur le plan du renforcement des relations. Cette approche s'est révélée payante à bien des titres, notamment dans la municipalité de Mitrovica, où une femme rom, elle-même une personne déplacée, a été recrutée en tant qu'agent municipal chargé des retours. Elle a joué un rôle important de défenseur communautaire, en polarisant l'attention sur les conditions de vie des personnes déplacées là où l'accent avait jusque-là été mis surtout sur les aspects politiques du retour des minorités.

Encadré 9.1 Étude de cas : Intégration des questions d'égalité entre les sexes dans l'action de liaison avec la communauté au Kosovo

nir un espace neutre et sûr à ces groupes de la société pour qu'ils puissent se rencontrer et engager un dialogue sur les problèmes qui sont à l'origine du conflit et sur les manifestations locales de ces problèmes.

Le travail des spécialistes des affaires civiles sur le terrain ne peut aboutir que si l'image de la composante affaires civiles et de son activité est positive dans l'ensemble de la communauté. Naturellement, chaque initiative sera jugée en fonction de sa valeur in-

La boîte à outils :



Organisation de réunions-débats

- Les spécialistes des affaires civiles doivent commencer par circonscrire ce qu'ils attendent de la réunion en question et ce qu'ils veulent éviter. Cela oriente le reste de la préparation.
- Ils doivent tenir des consultations avec toutes les principales parties prenantes, de façon :
 - Qu'elles connaissent l'objectif assigné à la réunion;
 - Qu'elles aient été consultées et que leur rôle ait été reconnu et accepté;
 - Que l'information à communiquer soit adaptée au public concerné et que tout problème pouvant se poser ait été signalé.
- En principe, les questions sensibles ou controversées auront été examinées à l'avance de sorte que les questions soulevées pendant la réunion ne surprennent ni les spécialistes des affaires civiles ni les parties prenantes. Le mieux serait que la réunion elle-même confirme une série de messages essentiels que les parties prenantes auront examinés à l'avance.
- En dépit de consultations et d'une planification approfondies, des problèmes difficiles peuvent apparaître. Les spécialistes des affaires civiles doivent être préparés à traiter de questions difficiles et à désenvenimer la situation le cas échéant. Si vous ou d'autres représentants de la mission ne pouvez pas répondre à une question soulevée, prenez-en note, faites rapport et suivez l'affaire, mais ne faites pas de promesses que vous ne pourriez pas tenir.
- Pendant ces réunions, la communication ne porte pas seulement sur les questions de fond, mais aussi sur les symboles qui s'attachent aux personnes qui prennent part au débat et sur le degré de respect qui est manifesté pour la culture, les coutumes et les personnalités locales.
- Les modalités de gestion de rencontres de cette nature peuvent varier selon le contexte et il est important de prendre en considération et d'incorporer les attentes locales. Le fait de respecter les coutumes locales associées aux rencontres de ce type contribue à leur crédibilité et à leur légitimité aux yeux de la population locale. Il s'agit notamment des règles régissant le déroulement des débats, du rôle des dignitaires locaux et de la manière dont la réunion est modérée.
- Les spécialistes des affaires civiles arrivés depuis peu doivent donc préparer les réunions de ce type avec le plus grand soin, pour faire en sorte que les messages qu'ils veulent faire passer ne soient pas décrédibilisés par les arrangements pratiques.
- Dans certains cas, les spécialistes des affaires civiles peuvent vouloir aider les autorités locales à organiser elles-mêmes des réunions avec la population. Une autre approche est alors requise, la composante affaires civiles jouant un rôle de facilitateur, comme on le verra au [chapitre 11](#), et les autorités locales et/ou la société civile fixant l'ordre du jour.

Encadré 9.2 La boîte à outils : Organisation de réunions-débats

trinsèque, mais aucune initiative ne pourra porter ses fruits si un ou plusieurs groupes de la communauté considèrent la composante et/ou la mission comme partiales. En conséquence, chaque projet à impact rapide fourni à un groupe spécifique peut simplement montrer aux autres groupes de la communauté qu'aucun projet de ce type ne leur était destiné et leur donner l'impression que les Nations Unies n'ont rien à leur offrir.

La création de relations communautaires diversifiées est ce sur quoi repose l'ensemble des activités relatives aux affaires civiles. C'est un processus auquel il importe de consacrer du temps et qui exige de la patience.

Le travail de liaison et de représentation au niveau local se déroule dans différents cadres, à savoir notamment des tête-à-tête prévus au calendrier; des conférences, tables rondes ou réunions organisées par des groupes ou des tiers; une permanence d'accueil au bureau; des rencontres fortuites; des réunions publiques organisées par la mission (souvent appelées assemblées); et les médias (conférences de presse, émissions-débats radiophoniques, etc.)⁵⁶.

L'organisation de réunions-débats peut être un bon moyen de fournir des informations et/ou de promouvoir un débat public sur des questions importantes, telles que les accords de paix et les résolutions du Conseil de sécurité. L'**encadré 9.2** donne des indications au sujet de leur organisation et indique les points à prendre en considération à cette occasion.

Problèmes pouvant compliquer le travail de liaison et de représentation

Les attentes de vos interlocuteurs quant à ce que vous pouvez accomplir peuvent être irréalistes

Lorsque les missions de maintien de la paix se déploient, les attentes de la population locale et des parties au conflit sont naturellement élevées en ce qui concerne la capacité du personnel de maintien de la paix d'améliorer la situation. Lorsqu'ils voient les ressources et le matériel que la mission apporte avec elle, les partenaires locaux et/ou internationaux peuvent présumer que sa capacité de participation et d'assistance est supérieure à ce que son mandat autorise en réalité, car ils ne connaissent pas les contraintes imposées dans l'utilisation du matériel de la mission. Et si les projets à impact rapide visent à renforcer la confiance dans la mission et le processus de paix, ils peuvent également augmenter les attentes en ce qui concerne le rôle de la mission s'agissant d'entreprendre des activités de développement à plus grande échelle.

⁵⁶ Avant de parler aux médias locaux, les composantes affaires civiles consultent la section de l'information de la mission. En vertu des directives du Département de l'information concernant les contacts avec la presse : « Par principe, tout fonctionnaire du Secrétariat peut parler à la presse, dans certaines limites : i) ne parler que de sujets relevant de son domaine de compétence et de responsabilité; ii) présenter des faits, non des opinions ou un commentaire; iii) laisser les questions sensibles aux fonctionnaires spécialement autorisés à en parler. » (Département de l'information, *Media Guidelines for United Nations Officials*, 2001, p. 2).

Les spécialistes des affaires civiles peuvent jouer un rôle important en faisant connaître le mandat de la mission ainsi que les restrictions imposées par les États Membres de l'ONU, qui circonscrivent l'engagement de la mission à un petit nombre de domaines retenus. En indiquant d'emblée les limitations en question et en examinant avec leurs interlocuteurs locaux la manière dont la mission peut véritablement appuyer, compléter et accroître les capacités locales, ces spécialistes peuvent contribuer largement à dissiper les malentendus et à gérer les attentes.

Vos interlocuteurs peuvent ne pas tenir à vous rencontrer

Parfois, vos interlocuteurs locaux peuvent ne pas comprendre immédiatement ce que peut leur apporter le fait de rencontrer des spécialistes des affaires civiles, surtout quand la mission ne met pas en œuvre des programmes. Il importe d'être en mesure d'expliquer en quoi la mission de maintien de la paix peut être utile aux communautés locales, au-delà de l'amélioration de l'environnement sécuritaire espéré, et de démontrer la valeur ajoutée que représente l'établissement de contacts réguliers par l'intermédiaire de la composante affaires civiles. Ces contacts peuvent être les suivants :

- Communication d'informations;
- Fourniture de conseils, d'un appui et de moyens de formation;
- Organisation ou modération de réunions avec différentes parties prenantes locales et internationales;
- Établissement d'un lien entre les besoins locaux et les programmes nationaux;
- Mobilisation d'autres acteurs ou ressources pour appuyer la satisfaction des besoins locaux;
- Appui apporté aux acteurs locaux pour qu'ils participent au processus politique.

Les projets à impact rapide (voir [chapitre 12](#)) sont un outil qui peut être utile, dans certaines circonstances, pour consolider les relations. S'ils sont choisis et exécutés en concertation avec les partenaires locaux, ils peuvent ouvrir la voie à un élargissement de la coopération avec des acteurs importants. Il convient de se rappeler qu'ils sont un outil de renforcement de la confiance, non une fin en eux-mêmes.

Vos interlocuteurs peuvent être atteints de « lassitude liée au nombre de réunions »

Les spécialistes des affaires civiles doivent s'entendre avec les autres acteurs internationaux afin qu'il ne soit pas demandé aux interlocuteurs locaux de participer à un nombre excessif de réunions. Si des dispositions efficaces en matière de communication de l'information sont prises, il peut être possible de déterminer à l'avance qui doit tenir des réunions quotidiennes, quelles réunions doivent être tenues conjointement et qui doit intervenir en cas d'envenimement d'une situation ou s'il existe un besoin particulier de replacer les choses dans leur contexte politique. La composante affaires civiles peut jouer un rôle important en favorisant une approche concertée.

**Vos interlocuteurs peuvent vous considérer comme un « intrus »
qui ne comprend pas la situation et/ou auquel ils ne peuvent pas faire confiance**

Les interlocuteurs ont souvent des idées préconçues sur ce que les différents fonctionnaires apportent ou n'apportent pas, en se fondant sur des indices tels que leur âge, leur sexe, leur appartenance ethnique ou leur nationalité. Cela peut se manifester de bien des façons. Les femmes locales peuvent être beaucoup mieux disposées à parler de leurs préoccupations et priorités avec des spécialistes des affaires civiles de sexe féminin. Les représentants de la communauté peuvent ne pas être disposés à faire librement part de leurs vues à un fonctionnaire recruté sur le plan national qui est membre d'une autre tribu ou qui vient d'une autre partie du pays. Les fonctionnaires locaux peuvent juger plus facile d'établir de bonnes relations avec des spécialistes des affaires civiles originaires du même pays ou d'un pays voisin qu'avec ceux qui viennent d'un pays plus lointain. Certains peuvent considérer que les jeunes spécialistes, dont c'est peut-être la première mission, manquent de crédibilité ou d'expérience et ne devraient pas s'exprimer de façon trop péremptoire en public. D'autres peuvent ressentir de l'amertume à l'égard des différences visibles de richesse, comme les grands véhicules dans lesquels la plupart des spécialistes des affaires civiles arrivent sur les lieux, et peuvent contester les raisons pour lesquelles ces derniers sont venus travailler dans leur pays. Certaines personnes peuvent avoir eu des expériences négatives avec vos prédécesseurs ou collègues.

Il est extrêmement important que vous essayiez de comprendre comment vous êtes ou pourriez être perçu par les différents interlocuteurs. Comme on l'a vu au [chapitre 5](#), il s'agit pour vous, pour partie, de comprendre et d'intégrer les coutumes locales, les institutions traditionnelles et formelles, ainsi que les caractéristiques sociales et ethniques du secteur. Pour devenir crédible aux yeux de vos interlocuteurs, il vous faudra respecter quelques autres règles générales, et notamment :

- Être cohérent;
- Ne pas faire de promesses que vous ne pouvez pas tenir;
- Suivre les problèmes lorsque vous vous y êtes engagé;
- Le cas échéant, faire preuve de tact en ce qui concerne les informations qui vous sont communiquées.

Il pourra vous être également très utile de comprendre la manière de traiter une affaire dans le contexte où vous allez opérer. Par exemple, il peut être normal de parler de choses et d'autres d'une façon détendue avant d'aborder brièvement la question principale et de se mettre d'accord à son sujet à la fin de la réunion, ou il peut être habituel que toutes les personnes présentes aient la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'une réunion formelle avant de faire une pause-café pendant laquelle la question principale est traitée. Plus vous pourrez glaner d'informations sur la manière dont cette dynamique fonctionne, par vos propres observations ou en interrogeant des personnes connaissant bien le contexte, plus vos échanges seront couronnés de succès.

Toutefois, certaines personnes peuvent avoir à votre sujet des idées négatives bien ancrées et difficiles à changer. Il importe de ne pas vous sentir visé personnellement ou de vous mettre en colère. En pareil cas, il vous faudra décider si vous devez ou non

combattre des vues que vous jugez injustes ou inappropriées. Les spécialistes des affaires civiles ont tous pour mission principale de représenter l'ONU : il peut donc être important d'essayer de diriger l'attention de vos interlocuteurs sur ce point plutôt que de faire prévaloir les perceptions fondées sur des facteurs tels que le sexe, l'âge ou la nationalité. Toutefois, il y aura sans doute des moments où il peut être judicieux qu'un autre membre de l'équipe participe à une certaine réunion ou joue un rôle plus actif dans une situation donnée. En fait, la capacité de faire preuve de flexibilité est l'un des principaux atouts d'une équipe diversifiée. Il n'existe pas de règles absolues en ces matières. En dernière analyse, le mieux est d'essayer de trouver un juste équilibre et de focaliser l'attention sur la manière dont les objectifs finals de la relation pourront être atteints dans les meilleures conditions.

Vos interlocuteurs peuvent avoir des messages très négatifs ou émotionnels à faire passer

Dans bien des circonstances, les spécialistes des affaires civiles sont les seuls représentants de la communauté internationale que les interlocuteurs locaux ont l'occasion de rencontrer directement. Certains peuvent en vouloir à la communauté internationale et saisir cette occasion pour exprimer leur ressentiment. D'autres peuvent être traumatisés par le conflit ou éprouver de l'angoisse au sujet de l'avenir ou de la lenteur du rythme des progrès. D'autres encore peuvent avoir un intérêt politique à prendre publiquement position contre l'ONU. Quel que soit le contexte, les spécialistes des affaires civiles doivent réfléchir à l'avance à la manière de répondre de façon constructive aux critiques auxquelles ils peuvent s'attendre. Il importe d'avoir conscience que l'exaspération des personnes qui se plaignent de l'ONU peut être entièrement légitime. Là encore, il importe de ne pas se sentir visé personnellement, mais de comprendre que votre rôle est de représenter l'ONU et que, de ce fait, il vous appartient de vous assurer que vous comprenez les préoccupations de votre interlocuteur et que vous en tenez compte, même si vous ne pouvez pas régler le problème vous-même. Il faut rester calme et cohérent dans votre action de communication, afin de montrer que vous respectez votre interlocuteur et que vous prenez en considération ses préoccupations et son point de vue.

Vos interlocuteurs peuvent prétendre faussement représenter les vues d'une communauté

Il arrive que des interlocuteurs disent représenter un groupe ou une communauté spécifique sans nécessairement avoir son aval. Ils peuvent le faire pour accéder à des ressources ou par souci de prestige, ou pour d'autres raisons. Il convient de veiller à atténuer le risque de créer artificiellement un représentant d'une communauté ou de travailler avec des personnes qui ne représentent pas véritablement les intérêts de la communauté.

Vous devrez tout d'abord déterminer comment les différentes communautés se constituent, de façon formelle ou informelle. Nombre d'organisations de la société civile, par exemple, se sont dotées de conseils de gestion où siègent des représentants élus. Quoi qu'il en soit, il peut être important d'essayer de saisir la dynamique de pouvoir à l'œuvre et les principaux intérêts en jeu. Selon le but du dialogue engagé et selon

La boîte à outils :



Travailler avec des interprètes

S'il est souhaitable de pouvoir communiquer dans la langue locale, cela n'est pas toujours possible. Dans bien des cas, les spécialistes des affaires civiles ont besoin d'un interprète dans leurs rencontres et leurs relations avec les interlocuteurs locaux. Étant donné que la communication tient une place aussi importante dans les activités relatives aux affaires civiles, le fait de devoir compter sur quelqu'un d'autre pour filtrer cette interaction crée autant de possibilités que de risques.

Possibilités :

- L'interprète connaît généralement mieux que vous les habitudes culturelles et les coutumes locales et peut vous signaler d'éventuels problèmes de communication et vous aider à formuler votre message d'une manière plus efficace et accessible.
- Si l'interprète est accepté(e) par les interlocuteurs locaux, il ou elle peut être un point d'entrée important pour renforcer la confiance de ce groupe ou de cette communauté.
- L'interprète peut filtrer une partie de ce que vous formulez et le rendre plus adapté au contexte culturel au lieu de procéder à une traduction littérale, si celle-ci peut mettre vos interlocuteurs mal à l'aise.

Risques :

- La personne chargée de l'interprétation peut ne pas être un(e) interprète professionnel(le) et ne fournir que des traductions approximatives de vos paroles, ce qui risque de les déformer.
- Il n'est pas rare que l'interprète devienne la personne qui conduit l'entretien et se mette à répondre aux questions au lieu de les interpréter. Il arrive que cela donne de très bons résultats si l'interprète possède les compétences et les connaissances nécessaires, mais il peut arriver qu'il ou elle ne conduise pas la discussion comme vous l'aviez prévu.
- De même, l'interprète peut ne pas aimer votre ton, les mots que vous choisissez ou le message que vous voulez faire passer et peut décider de l'adapter d'une façon qu'il ou elle juge plus acceptable, sans vous le dire.
- Vous présumez peut-être que votre interprète filtre vos paroles pour les rendre culturellement mieux adaptées, alors qu'il ou elle ne fait que les traduire littéralement.
- L'interprète peut avoir des origines ethniques, culturelles ou venir d'un horizon politique qui éveille les soupçons, voire l'hostilité de vos interlocuteurs et compromette le succès du dialogue.

Pour atténuer ces risques, les spécialistes des affaires civiles peuvent mettre en œuvre les moyens suivants :

- Rencontrer séparément l'interprète avant le début de l'entrevue avec les interlocuteurs afin de discuter avec lui ou elle de la manière dont vous souhaitez qu'il ou elle vous représente. Par exemple, voulez-vous que l'interprète résume la discussion et filtre les questions culturellement sensibles ?
- Faites connaissance avec votre interprète et efforcez-vous d'évaluer ses compétences, ses points faibles et ses atouts en matière de traduction, ainsi que les particularités de son parcours qui peuvent être utiles ou néfastes selon les circonstances, et d'intégrer ces éléments dans votre stratégie de communication.
- Si vous n'êtes pas en mesure d'apprendre la langue locale, faites preuve de respect en apprenant quelques mots pour saluer vos interlocuteurs au début et à la fin d'une réunion.

- Essayez d'apprendre les formes, styles et règles de communication locaux.
- Utilisez des mots simples et tâchez de ne pas être trop long.
- Attendez pour poursuivre que l'interprète ait fini de traduire.
- Éviter de recourir à l'argot et à des expressions idiomatiques et choisissez plutôt des mots connus de tous.
- Selon le degré de confiance que vous avez dans votre interprète et le caractère plus ou moins sensible de la communication, vous pouvez présenter des messages plus longs que l'interprète résumera ou des phrases courtes qu'il devra traduire mot à mot.
- Le ton de votre voix et votre langage gestuel font aussi partie du message que vous communiquez par l'intermédiaire de l'interprète, et vous devez en rester conscient.
- Écoutez attentivement vos interlocuteurs et n'hésitez pas, le cas échéant, à demander confirmation que vous avez été compris.
- Si vous êtes obligé d'utiliser un(e) interprète qui n'est pas bien accepté(e) par vos interlocuteurs, adaptez votre message en conséquence et évitez tous les sujets sensibles.
- Aidez votre interprète à trouver d'autres possibilités de traduction « appropriées » pour les questions, expressions et termes qui seront souvent utilisés.

Encadré 9.3 La boîte à outils : Travailler avec des interprètes

qu'il s'agit d'une « communauté » ou d'une entité plus formelle, il peut y avoir lieu de s'entretenir avec des éléments différents (en termes d'âge, de sexe, de religion, etc.) et de rechercher des espaces moins formels où vous pouvez obtenir différents types d'information.

9.2 Collecte d'informations

Le succès à long terme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies repose sur leur capacité d'établir un dialogue qui dépasse le cadre de la politique de la capitale dans les situations postconflituelles et de comprendre et d'intégrer la dynamique



Tête-à-tête avec le représentant d'une ONG locale en RDC.

sociale qui détermine si un processus de paix est en dernier ressort durable dans l'ensemble du pays. Cette capacité dépend non seulement de la qualité du dialogue que les spécialistes des affaires civiles ont noué avec les interlocuteurs locaux, comme indiqué plus haut, mais aussi de l'aptitude qu'ils ont à comprendre quelles informations la mission doit tirer de ce dialogue et comment présenter ces informations d'une manière effective.

Les composantes affaires civiles recueillent, suivent, analysent et présentent des informations sur des questions diverses, telles que les facteurs de conflit, les manières dont la mission, son mandat et le processus de paix sont perçus, les capacités et lacunes institutionnelles, et les liens politiques entre le centre et la périphérie.

La boîte à outils :



Évaluer vos besoins et lacunes en matière d'information

- **Quel(s) type(s) d'information est(sont) nécessaire(s) ?** Quelle utilisation en sera faite et à quelle fin ?
- **Quelles informations ou données sont déjà disponibles ?** Ou sont en cours de rassemblement dans votre équipe et section, ou dans d'autres composantes de la mission (y compris les composantes en uniforme) ? Quelles informations peut-on recueillir par le biais des sources externes existantes, telles que les études ou enquêtes réalisées par des ONG, des instituts de recherche ou les partenaires de l'ONU, et les statistiques élaborées par l'ONU, les gouvernements ou les partenaires internationaux ou nationaux ?
- **De quelle qualité est l'information existante ?** Est-elle exacte ? Les informations existantes sont-elles entachées de distorsions systématiques ou de lacunes ? Qu'est-ce qui manque ? Il faut se demander non pas seulement quels « faits » manquent, mais aussi quels points de vue et opinions peuvent manquer.
- **Les outils de collecte de données existants cernent-ils les différentes opinions ?** Les différents besoins ou opinions des femmes, des hommes, des minorités ou des groupes exclus sont-ils présentés ? Si ce n'est pas le cas, comment y parvenir ?
- **Comment combler les lacunes en matière d'information ?** Quelles pourraient être les meilleures sources et les meilleures techniques ?
- **Y a-t-il lieu d'établir de nouveaux contacts ou de mettre en œuvre de nouveaux outils et techniques ?**
- **Le type d'information créé ou le processus de collecte met-il en œuvre des sensibilités ?** Cela inclut le risque de mettre en danger les personnes qui communiquent ou recueillent l'information, les sensibilités sociopolitiques (par exemple la collecte d'informations sur la propriété, l'accessibilité et la répartition des ressources naturelles, ainsi que sur la religion ou l'appartenance ethnique, peut être considérée avec méfiance dans des pays où l'identité a été l'un des éléments du conflit) et le risque d'augmenter les attentions.
- **Comment l'information sera-t-elle gérée et analysée ?** Existe-t-il des capacités et un système pour organiser, gérer et analyser comme il convient l'information recueillie ?
- **Comment sera-t-elle communiquée aux intéressés ?**

Encadré 9.4 La boîte à outils : Évaluer vos besoins et lacunes en matière d'information

En bref, la collecte d'informations vise essentiellement à aider la mission et ses partenaires à comprendre la situation au niveau local de manière à pouvoir contrôler l'efficacité des stratégies et opérations et planifier en conséquence. Les informations qui sont recueillies et analysées par la composante affaires civiles peuvent alimenter des données de référence sur le pays ou des rapports. Par ailleurs, la conservation des rapports et des analyses contribue à promouvoir une interprétation commune de la situation, permet d'analyser des tendances dans le temps et garantit la mémoire institutionnelle. Les techniques, outils et bonnes pratiques de présentation de rapports sont examinés dans la [section 9.3](#).

Besoins d'information et techniques de collecte d'informations

Il existe de nombreux types d'information, de données et d'analyses qui peuvent être utiles à différents publics. Cela étant, le type d'information et les mécanismes de communication de cette information doivent être déterminés à l'avance et acceptés par les responsables et les parties prenantes concernées afin d'éviter tout gaspillage d'énergie. Il est essentiel de savoir quelle information est recueillie, à qui elle est destinée et dans quel but.

L'utilisation de différentes sources d'information et de techniques de collecte d'informations (triangulation des données) peut contribuer à prévenir toute partialité et améliorer la qualité et la validité de l'analyse. Il peut être particulièrement utile de mettre en œuvre une combinaison d'approches et de techniques qualitatives et quantitatives. Il existe bien des façons de recueillir des informations, telles que le suivi des médias locaux (par exemple les radios locales), la surveillance des prix alimentaires sur les marchés pour repérer des tendances, l'analyse des registres de recensement (lorsqu'ils existent), la réalisation de sondages d'opinion, la consultation de recherche préexistante disponible en ligne ou auprès d'autres acteurs, et l'exploitation des rapports antérieurs établis par le bureau des affaires civiles. Il importe de consacrer du temps à mener une enquête sur les nombreux types d'information qui peuvent être disponibles dans le contexte dans lequel vous travaillez. L'un des moyens les plus utilisés de recueillir des informations est l'entretien, dont il est question dans l'[encadré 9.5](#).

Gérer des informations de référence sur le cadre d'intervention

Certaines composantes affaires civiles recueillent et gèrent des informations constituant une sorte de « profil » des villages, villes ou districts se trouvant dans la zone de responsabilité de la mission. Ce profil peut servir de point de référence pour la mission. Une partie ou la totalité de ces informations peut également être utilisée par les partenaires internationaux et parfois par les autorités locales, qui peuvent ne pas disposer d'informations de ce type sous une forme synthétique, ainsi que par les journalistes locaux et les organisations de la société civile. Ce mode de collecte et de stockage systématiques de l'information peut servir à différentes fins, en particulier si les informations sont régulièrement mises à jour.

La boîte à outils :



Recueillir des informations dans le cadre de tête-à-tête ou d'entretiens

- **Glanez tous les renseignements possibles** sur la population et la situation avant la réunion (surtout lorsque vous vous rendez dans des communautés vulnérables).
- **Planifiez votre approche.** Quel est votre objectif ? Quelles questions sont appropriées ? Prévoir les questions délicates ou les réponses tendues.
- **Tenez compte du contexte culturel local**, y compris les significations, tabous ou sensibilités culturels.
- **Demandez-vous quel membre de la composante affaires civiles faire participer à l'entretien.** Il peut être utile que deux personnes y participent, de façon qu'une des deux établisse le contact et pose les questions tandis que l'autre prend des notes. L'équipe de deux personnes vous permet également de vérifier par la suite votre interprétation du contenu de l'entretien. Toutefois, dans certaines situations, il peut être plus approprié de prévoir un tête-à-tête. Que vous y alliez en équipe ou pour un tête-à-tête, il importe de tenir compte de l'âge, du sexe, de l'ancienneté, etc. (comme on l'a vu à la [section 9.1](#)) au moment de décider qui doit participer à l'entretien.
- **Le lieu** de l'entretien peut influencer sur la qualité de celui-ci : certaines situations requièrent la possibilité de s'isoler. Par ailleurs, certains interlocuteurs locaux peuvent être inquiets pour leur sécurité.
- **Gardez une trace de l'entretien.** Dans la plupart des situations sensibles, un enregistrement audio n'est pas considéré comme approprié. Vous êtes plus souvent amené à prendre des notes, mais, dans certains cas, même la prise de notes peut sembler problématique. Si vous ne pouvez pas prendre de notes, consignez par écrit les points principaux immédiatement après l'entretien et, si des collègues y ont assisté, discutez avec eux de ce que vous avez entendu.
- **Début de la réunion ou de l'entretien.** Mettez la personne que vous rencontrez à l'aise dès le départ. Vous devez toujours vous présenter et expliquer le mandat (ne présumez pas que votre interlocuteur connaît votre mission, votre mandat ou votre identité), ainsi que l'objet de votre visite s'il n'a pas été fixé à l'avance.
- **Consentement éclairé.** Toute personne communiquant spontanément des informations a le droit de savoir ce que vous en ferez et a un droit absolu de communiquer ou de ne pas communiquer une information une fois que vous l'aurez renseignée sur ce point. Cela s'appelle le consentement éclairé. Cette personne peut courir un risque en communiquant certaines informations, et elle doit être à même de juger si elle peut prendre ce risque.
- **Indiquez à votre interlocuteur ce qu'il peut attendre de l'entretien.** Ne suscitez pas d'espairs irréalistes. Par exemple, si votre interlocuteur croit à tort que le fait de parler avec vous va aider sa communauté à obtenir une aide matérielle, cela ne relève pas du consentement éclairé.
- **Fin de l'entretien.** Rappelez ce que vous allez faire de l'information communiquée et assurez-vous que votre interlocuteur sait ce qu'il peut attendre de vous (par exemple, recommandations, informations en retour, suivi, etc.). Mettez en place un mécanisme vous permettant de rester en contact en cas de besoin.

Encadré 9.5 La boîte à outils : Recueillir des informations dans le cadre de tête-à-tête ou d'entretiens

La boîte à outils :



Exemples de profil de comté, d'État ou de district

Les profils peuvent contenir divers types d'information :

- Carte(s)
- Relief et démographie (zone géographique, population, capitale régionale, grandes villes, groupes ethniques)
- Histoire et principaux événements ayant marqué le récent conflit
- Structure et situation économiques (production, services, agriculture, existence et accès aux ressources naturelles, évolution des prix alimentaires, emploi, état des infrastructures, ressources humaines et éducation)
- Constitution de l'État ou d'un autre niveau d'autorité
- Pouvoir exécutif local (structure du bureau du gouverneur, ministères d'État et commissaires de comté, y compris coordonnées, appartenance à un parti et sexe)
- Appareil judiciaire local (tribunaux et titulaires de charges avec leurs coordonnées)
- Assemblée législative (direction et membres de l'Assemblée, structure et direction des commissions, y compris coordonnées, appartenance à un parti et sexe)
- Législation d'État, ou d'un autre niveau d'autorité, adoptée et en instance
- Représentation locale au niveau des assemblées régionales et nationale
- Informations sur les notables, les autorités traditionnelles, les organisations religieuses, les ONG et les autres groupes de la société civile

Encadré 9.6 La boîte à outils : Exemples de profil de comté, d'État ou de district

Recueil d'informations sur des questions spécifiques

Les spécialistes des affaires civiles peuvent également enquêter ou recueillir des informations sur une question spécifique au niveau local. Les informations recueillies par la composante affaires civiles sont souvent adressées à la Cellule d'analyse conjointe de la Mission au niveau central. Étant présente dans l'ensemble du pays, cette composante est bien placée pour contribuer à donner une vision exacte et détaillée d'une question spécifique, comme dans l'exemple ci-après qui concerne le Népal.

Étude de cas



Recensement des institutions de règlement des conflits au Népal

Pendant la phase de retrait de la MINUNEP au Népal, la composante affaires civiles a procédé à un recensement des difficultés auxquelles se heurtait le processus de paix au niveau local et des possibilités que les institutions locales pourraient mettre en œuvre pour y remédier. Ces informations étaient destinées aux partenaires, y compris l'équipe de pays des Nations Unies et les ONGI, ainsi qu'aux autorités gouvernementales et aux ONG nationales.

Les cinq bureaux régionaux se sont acquittés de cette tâche en un mois en juin 2008 en utilisant une méthodologie commune. Ils ont recueilli des informations sur les questions suivantes :

- Groupes vulnérables, tels que les communautés marginalisées et les femmes;
- Questions foncières;
- Questions liées au conflit (telles que les droits sur l'eau);
- Personnes déplacées;
- Droits de l'homme;
- Médias, y compris la liberté d'expression;
- Questions relatives à la sécurité publique, y compris la protection.

La composante a ensuite recensé les institutions de règlement du conflit qui se sont occupées de ces questions dans la zone de leur ressort, à savoir :

- Notables de village ou panchas de village informels;
- Mécanismes communautaires de médiation dans les conflits;
- Notables religieux (ou anciens hauts fonctionnaires);
- ONG ou groupes parrainés par la communauté;
- Tribunal, système judiciaire et autres procédures administratives;
- Intervention ou assistance/enquête par des organisations internationales.

La composante a suivi les différents mécanismes que ces institutions ont mis en œuvre pour essayer de régler le conflit, à savoir notamment les campagnes de sensibilisation du public, les enquêtes, les rassemblements/campagnes, les médias et les mécanismes formels et informels de règlement des différends. Elle a ainsi pu établir un profil annoté des Institutions de règlement du conflit opérant à l'échelon des régions et des districts, que pouvaient utiliser les partenaires qui poursuivraient l'action de consolidation de la paix après le départ de la mission.

Encadré 9.7 Étude de cas : Recensement des institutions de règlement des conflits au Népal

Alerte rapide et protection des civils

En sus des activités de recensement telles que celles qui sont décrites plus haut, il peut être demandé à la composante affaires civiles d'exercer une fonction d'alerte rapide au sujet de conflit au niveau local, en particulier en ce qui concerne la protection des civils. La MONUSCO a élaboré certaines approches innovantes dans ce domaine (voir [encadré 9.8](#) ci-après), qui seront évaluées par les parties prenantes pour déterminer si elles peuvent être reproduites ailleurs.

Étude de cas



Alerte rapide et protection des civils en RDC

Dans la MONUSCO, la composante affaires civiles joue un rôle essentiel en ce qui concerne les mécanismes conjoints de coordination aux fins de la protection des civils et l'élaboration d'outils de protection novateurs, à savoir notamment :

1. Assistants chargés de la liaison avec la population locale

Les assistants chargés de la liaison avec la population locale, qui font partie de la composante affaires civiles, sont déployés aux côtés des Casques bleus dans des localités stratégiques reculées des provinces orientales afin de recenser les risques et de mettre en place des interventions de protection adaptées au contexte local. Ils suivent l'exécution des plans de protection, fournissent des informations régulières aux autres acteurs de la mission et organisent chaque mois, à l'échelon provincial, une réunion d'information en collaboration avec les composantes fonctionnelle et militaire.

2. Équipes mixtes de protection des civils

Les équipes mixtes de protection des civils analysent la dynamique locale de la protection, améliorent les relations entre la mission et les communautés locales et élaborent des plans locaux de protection. Elles sont composées de divers acteurs de la mission (protection des enfants, affaires politiques, droits de l'homme, information publique, police des Nations Unies) et leur action est coordonnée par la composante affaires civiles.

3. Réseaux d'alerte locale

En réponse aux demandes de communautés locales souhaitant améliorer leur capacité d'alerte rapide, la MONUSCO a lancé l'initiative des réseaux d'alerte locale. Cette initiative permet à la population vivant dans des régions isolées de l'est de la RDC de prendre contact avec les autorités compétentes par l'intermédiaire des assistants chargés de la liaison avec la population locale de la MONUSCO pour signaler des menaces visant les communautés concernées et demander une intervention en cas de besoin. Elle améliore les capacités locales en matière de protection en renforçant les mécanismes de communication par la distribution de téléphones mobiles. Le système des réseaux d'alerte locale a joué un rôle de catalyseur en amplifiant un certain nombre d'autres initiatives d'alerte rapide, parmi lesquelles un projet de radio VHF qui est exécuté par une ONG partenaire et qui sera relié à l'initiative de la MONUSCO.

Encadré 9.8 Étude de cas : Alerte rapide et protection des civils en RDC

Recueillir des informations sur les préoccupations, les priorités et les perceptions de la population

Une autre question essentielle à propos de laquelle les composantes affaires civiles recueillent des informations est celle des perceptions de la population locale, ainsi que leurs priorités et leurs préoccupations. C'est une tâche d'autant plus importante que la plupart des informations qui sont fournies à la mission sont basées sur les points de vue des acteurs politiques nationaux. La composante affaires civiles joue un rôle unique en tâchant de faire en sorte que soient également entendues les préoccupations et les priorités de toutes les communautés et de tous les groupes d'intérêt. Si les rencontres régulières avec les interlocuteurs locaux permettent de recueillir beaucoup d'informations, on peut mettre en œuvre des techniques et outils supplémentaires pour compléter, au besoin, ces informations. Il s'agit notamment des enquêtes d'opinion publique, des groupes de discussion et des consultations publiques.

Étude de cas



Forums de consultation publique au Libéria

Au Libéria, la composante affaires civiles de la MINUL a facilité la mise en place d'une série de forums de consultation avec des fonctionnaires locaux, des représentants de la société civile et des communautés dans 15 comtés. Les thèmes abordés ont notamment été la réconciliation, la consolidation de la paix et le règlement du conflit. Pendant les consultations, des questions complexes concernant l'identité et la citoyenneté, la terre, la religion et la gouvernance ont été soulevées et débattues. Cela a permis à la composante affaires civiles de recueillir d'importantes informations sur des thèmes tels que l'identité ethnique et les

différents fonciers et aidé la MINUL à prendre le pouls des communautés locales. Les participants à ces forums ne se sont pas contentés d'échanger des informations. Ce processus a mis en évidence la nécessité d'élaborer des structures de paix durables et a abouti à la création de comités pour la paix au niveau des comtés.

Encadré 9.9 Étude de cas : Forums de consultation publique au Libéria

La méthode, ou combinaison de méthodes, mise en œuvre pour recueillir les informations sur les perceptions et les priorités du public dépend du type d'informations nécessaire ainsi que des ressources, moyens et compétences mobilisables. Les enquêtes d'opinion publique peuvent être un bon moyen de recueillir les opinions d'une partie plus importante de la population. Elles peuvent fournir des données quantitatives, qui peuvent servir à déceler des tendances, à établir des données de référence, à suivre des tendances et à mesurer des évolutions temporelles. Toutefois, ces enquêtes requièrent des moyens importants et des compétences spécialisées et doivent généralement être sous-traitées. Que les informations soient recueillies directement par les spécialistes des affaires civiles ou confiées à l'extérieur par la mission, il convient de garder à l'esprit les aspects déontologiques et les sensibilités à prendre en considération aux fins de la collecte d'informations dans les situations postconflituelles.

Étude de cas



Enquêtes d'opinion publique au Liban

En 2007, la FINUL a lancé une série d'enquêtes d'opinion publique afin d'apaiser les appréhensions qu'auraient pu faire naître son nouveau mandat et l'augmentation de ses effectifs militaires. Ces enquêtes ont également porté sur des questions concernant la sécurité, les besoins et préoccupations de la population, ainsi que la source et l'impact de l'aide et de l'assistance humanitaire tels qu'ils étaient perçus. Le projet a été géré par la composante affaires civiles et financé par le biais du Global Conflict Prevention Pool du Gouvernement britannique et du Ministère norvégien des affaires étrangères. Des consultants libanais se sont chargés du travail sur le terrain, de la saisie et de l'analyse des données. Le questionnaire des enquêtes avait été élaboré par la FINUL (composantes affaires civiles, affaires politiques et information publique) avec le concours technique des consultants. Les informations ont été recueillies dans le cadre d'entretiens en tête-à-tête organisés par des agents locaux libanais en poste dans la zone d'opérations de la FINUL.

Les enquêtes ont été conduites à intervalles réguliers (tous les deux ou trois mois) sur une période de trois ans. Les conclusions de la première enquête ont été retenues comme données de référence de l'opinion publique à partir desquelles les changements et les nouvelles tendances ont été évalués. Ces tendances ont été analysées dans le cadre plus général de l'environnement sociopolitique et médiatique du Liban et des activités de la FINUL. La composante affaires civiles a organisé des séances d'information régulières sur les conclusions des enquêtes à l'intention de l'équipe de direction de la mission, du personnel militaire de maintien de la paix et des ambassadeurs des pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police.

Ces enquêtes ont aidé la FINUL à suivre les perceptions du public au sujet des progrès accomplis en ce qui concerne les principaux aspects du mandat de la mission en procédant à l'évaluation de la sécurité au niveau local, des impacts de la mission tels qu'ils étaient perçus, de l'appui fourni par la FINUL à l'armée nationale et des sources de sécurité dans le sud du Liban telles qu'elles étaient perçues.

Les enquêtes ont été particulièrement utiles pour orienter les activités de sensibilisation des collectivités et d'information publique. Par exemple, la FINUL a pu se faire une idée détaillée de la portée et de l'impact des initiatives d'information telles que le magazine, les spots télévisés et le documentaire en langue arabe. Les informations recueillies, analysées et communiquées par le biais de cette initiative ont contribué à orienter la stratégie de la mission dans un certain nombre de domaines essentiels et apporté des éclairages importants s'agissant de l'image de la direction de la mission et des personnels de maintien de la paix sur le terrain parmi la population locale.

Encadré 9.10 Étude de cas : Enquêtes d'opinion publique au Liban

Recueillir des données sur les progrès ou l'impact des activités globales de la mission

Il peut être demandé à la composante affaires civiles de recueillir diverses informations de base à l'échelon local afin de suivre les progrès accomplis au regard des objectifs définis pour l'ensemble de la mission.

Comme indiqué au [chapitre 5](#), la composante affaires civiles peut également contribuer à surveiller les conséquences sociales, économiques et environnementales *non voulues* des activités de la mission. Là encore, il existe un grand nombre de sources possibles de données selon le contexte et le domaine d'intervention. Cette composante peut jouer un rôle d'alerte rapide en attirant l'attention de la mission sur les impacts négatifs non voulus de la mission sur la base des réactions des communautés locales. On trouvera d'autres informations sur les impacts économiques et environnementaux des missions à la fin du présent chapitre, dans la section consacrée aux **Lectures recommandées**.



L'analyse comparative peut s'entendre d'un type de processus de suivi qui utilise un objectif comme point de référence au regard duquel l'évolution et les progrès peuvent être mesurés. Dans cette optique, un objectif peut être considéré comme une cible qui a été déterminée à l'avance et est utilisée pour suivre et évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif. On trouvera des informations sur la définition d'objectifs généraux dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans *Monitoring Peace Consolidation: United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking* (Nations Unies, 2010).

9.3 Présentation de rapports

Les rapports constituent le moyen le plus courant de communication de l'information. Ils sont pour les spécialistes des affaires civiles un instrument important d'action efficace. Toutefois, ces derniers peuvent laisser échapper cette occasion s'ils noient les points essentiels dans une foule de détails inutiles ou s'ils n'expliquent pas suffisamment dans leurs rapports pourquoi l'information présentée est importante.

Ces spécialistes établissent divers rapports, parmi lesquels des rapports de situation quotidiens, hebdomadaires, mensuels et trimestriels, ainsi que des rapports thématiques et des comptes rendus de réunion, d'activité ou d'incident. Les composantes affaires civiles établissent parfois des télégrammes chiffrés et contribuent souvent aux rapports du Secrétaire général. La structure et la fréquence des rapports internes sont généralement différentes d'une mission à l'autre. Il importe donc que les spécialistes des affaires civiles se familiarisent avec les procédures et les modèles propres à la mission ainsi qu'avec les directives du DOMP/DAM sur la présentation de rapports et la correspondance.

Il est très important de se rappeler que la plupart des rapports ne visent pas à rendre compte de vos activités ou à justifier votre travail; cela est fait, au niveau individuel, par des évaluations régulières du comportement professionnel (ePas) et, au niveau de la direction, par le biais de l'établissement des budgets axé sur les résultats. Toutefois, les bons rapports, ceux qui fournissent à leur destinataire les informations et les analyses dont il a besoin et sont bien écrits et convaincants, sont toujours appréciés.

Les besoins en matière de présentation de rapports varient selon les contextes et, en sus des orientations générales exposées dans les pages qui suivent, les responsables de la composante affaires civiles de la plupart des missions élaborent à l'intention de leur personnel des orientations écrites supplémentaires sur la manière de présenter les rapports et ce sur quoi il doit établir des rapports de façon à répondre aux besoins en question, comme le montre l'exemple concernant la RDC qui fait l'objet de l'[encadré 9.14](#).

La boîte à outils :



Étape 1 : Vous préparer à rédiger votre rapport

Avant de vous mettre à rédiger votre rapport, posez-vous les questions suivantes :

- **Quel est le but du rapport ?** S'agit-il d'informer, d'expliquer, de convaincre, d'obtenir des informations, de donner des instructions, de consigner par écrit ou d'accomplir plusieurs de ces tâches ?
- **Existe-t-il un modèle ou une série de directives spécifique à la mission ou émanant du DOMP pour ce type de rapport ?** Par exemple, les modèles de la mission pour les rapports quotidiens, hebdomadaires ou mensuels, les modèles du DOMP/DAM pour les télégrammes chiffrés, etc.
- **Quels sont les points les plus importants que je veux communiquer ?** Pourquoi ?

- **Quelle est l'importance des faits dont je rends compte ?** S'insèrent-ils dans une analyse plus générale ? Quel intérêt ces faits présentent-ils pour le mandat et les objectifs ?
- **Qui va lire ce rapport ?** Que savent ou comprennent déjà les personnes en question ? Par exemple, si une réflexion commune n'a pas encore été mise en place, les rapports ont besoin de donner davantage de détails sur le contexte ainsi qu'un aperçu de l'importance des facteurs ou de la dynamique en jeu.
- **Faites un plan indiquant la structure et l'essentiel du contenu du document prévu,** qui doit inclure les principaux faits dont il s'agit de rendre compte, une analyse récapitulative de leur signification et les principales conclusions ou recommandations. Faites en sorte que votre rapport indique **qui a fait quoi, comment, quand, où et pourquoi.**

Encadré 9.11 Extrait de boîte à outils : Première étape : Vous préparer à rédiger votre rapport

La boîte à outils :



Étape 2: Rédiger votre rapport

En vous appuyant sur votre plan, rédiger la première version de votre rapport en gardant à l'esprit ce qui suit :

- **Utilisez des termes simples,** faciles à lire et adaptés au public visé. Évitez les termes émotionnels.
- **Faites des phrases courtes.** Le fait d'associer des idées indépendantes dans une même phrase peut dérouter le lecteur. Essayez de les séparer et de les répartir dans des phrases plus courtes qui seront plus faciles à lire.
- **Ne traitez pas plus d'un sujet par paragraphe.** Le fait d'exprimer trop de concepts dans un même paragraphe peut déconcentrer le lecteur.
- **Utilisez si possible la voix active.** Ne dites pas qu'« une réunion a été organisée par les autorités »; cela peut avoir l'air plus officiel et sophistiqué, mais cela exige un plus grand effort de la part du lecteur. Dites plutôt que « les autorités ont organisé une réunion ».
- **Soez certain de ce que vous avancez : indiquez vos sources et assurez-vous de l'exactitude des données.** Aucune approximation n'est autorisée. Indiquez toujours la source de vos informations et précisez les observations qui sont des opinions et celles qui sont des informations de seconde main et restent à vérifier. Si vous mentionnez des chiffres, n'utilisez que ceux qui sont fournis par des sources fiables et légitimes; si vous relatez des incidents, assurez-vous d'être en possession de tous les faits et vérifiez vos sources pour lever tous les doutes que vous pourriez avoir. Il importe d'utiliser des termes comme « reportedly » (selon les informations obtenues) lorsque l'information en question a été rapportée par autrui, « allegedly » (semble-t-il) dans les cas où l'information s'appuie pour l'essentiel sur des rumeurs, ou « selon les médias locaux » pour mentionner clairement la source de l'information.
- **Fond versus forme.** Lorsque vous rendez compte d'une réunion ou d'une activité, ne vous appesantissez pas sur des détails sans importance, mais rapportez ce qui a été discuté en disant pourquoi c'est important. Rendez compte des décisions qui ont été prises et des mesures de suivi. Étapez vos observations : par exemple, il n'est pas très utile de dire que les participants ont été satisfaits si vous ne pouvez pas expliquer comment vous avez abouti à cette conclusion ni ce dont ils ont été satisfaits.

- **Analyser les informations présentées.** Ne vous contentez pas de présenter des informations et des mises à jour d'activités sans expliquer en quoi elles sont importantes ni comment ce qui se passe au niveau local pourrait avoir des incidences sur la dynamique générale du conflit. Il peut parfois être important d'examiner l'état d'esprit et les perceptions des acteurs locaux, tout en prenant en considération les évolutions et la manière dont les faits ou les questions soulevées intéressent la vision d'ensemble de la situation.
- **« Transversalisez » la question de la parité des sexes.** Intégrez, le cas échéant, les questions, priorités et préoccupations sur l'égalité des sexes. Si cela est utile et possible, insérez des données ventilées selon le sexe. Évitez de ne désigner les femmes que comme des « victimes » ou des « personnes vulnérables », et veillez à ce que leur rôle en tant qu'actrices ou participantes soit également reconnu, le cas échéant.

Encadré 9.12 La boîte à outils : Deuxième étape : Rédiger votre rapport

La boîte à outils :



Étape 3 : Vérifier votre rapport

Vérifiez votre rapport en prenant en considération les aspects suivants :

- **Les points les plus importants sont-ils clairement dégagés ?**
- **Vos observations sont-elles présentées d'une manière logique ?**
- **Les faits sont-ils exacts ?** Êtes-vous sûr que votre rapport ne grossit ou ne perpétue pas des rumeurs ?
- **La description des faits ou l'analyse est-elle brève et pertinente ?** (N'insérez aucun détail qui ne soit pas nécessaire à la compréhension des points principaux.)
- **Votre rapport contient-il des informations sensibles ou confidentielles ?** Y a-t-il quelque chose qui puisse faire courir un risque à quelqu'un ? Même un rapport confidentiel peut tomber en de mauvaises mains : n'indiquez pas les noms des victimes ou des témoins et, d'une façon générale, ne citez aucun nom de personne et ne mentionnez que les titres et fonctions, à moins que l'indication du nom d'une personne ne soit indispensable à la compréhension de l'information présentée.

Encadré 9.13 La boîte à outils : Troisième étape : Vérifier votre rapport

Étude de cas



Assurer la pertinence des rapports en RDC

La liste récapitulative ci-dessous a été distribuée aux membres du personnel en 2007 dans le cadre des directives sur l'établissement des rapports de la composante affaires civiles de la MONUC, afin de les aider à s'assurer de la pertinence et de l'utilité de leurs rapports.

LISTE RÉCAPITULATIVE	OUI ?	ALORS...
Le rapport est-il conforme à l'un des trois piliers du plan de travail de la composante affaires civiles ?	Oui	Continuer
Cette information a-t-elle un caractère humanitaire ?	Oui	Ne pas l'insérer : l'envoyer à l'OCHA en mettant en copie la composante affaires civiles à Kinshasa
À votre avis, cette information vaut-elle la peine d'être examinée lors d'une réunion de l'équipe dirigeante à Kinshasa ?	Oui	Continuer
Cette information a-t-elle une importance pour la réalisation de la paix et de la sécurité en RDC ?	Oui	Continuer
Cette information résulte-t-elle de la participation directe de la composante affaires civiles ?	Oui	Continuer
Cette information concerne-t-elle les activités ordinaires de la composante affaires civiles (par exemple les formations, les séances d'information sur le mandat, les réunions ordinaires, etc.) ?	Oui	En principe, ne l'insérer que si toutes les autres conditions sont remplies
Cette information concerne-t-elle une mesure préparatoire, un accord général, une déclaration de principes ?	Oui	Ne pas l'insérer
Cette information concerne-t-elle une décision concrète prise sur la base d'une contribution de la composante affaires civiles assortie d'un mécanisme de suivi mis en place ?	Oui	Magnifique ! c'est exactement ce dont nous avons besoin -> vous pouvez en faire un rapport spécial, ce sera encore mieux !
Cette information indique-t-elle clairement qui a fait quoi, quand, où, comment et pourquoi ?	Oui	Continuer




Encadré 9.14 Étude de cas : Assurer la pertinence des rapports en RDC

Se concentrer sur les résultats et l'analyse

Une enquête menée en 2010 auprès des destinataires des rapports de la composante affaires civiles a montré que l'on retrouvait généralement deux problèmes principaux dans tous ces rapports, à savoir :

- i) Trop grande polarisation sur les activités plutôt que sur les résultats;
- ii) Effort d'analyse insuffisant.

D'une certaine façon, le moyen le plus simple de faire un rapport consiste simplement à établir un compte rendu chronologique détaillé de chaque réunion tenue. Toutefois, les rapports rédigés de cette façon sont très longs et sont généralement d'une lecture extrêmement ennuyeuse. Le niveau de détail nécessaire au sujet du contexte varie selon les situations, et la mission doit fournir des orientations à cet égard, mais, d'une façon générale, il est beaucoup plus utile pour le lecteur d'apprendre ce qui a été convenu (ou non) et pourquoi cela est important.

Accent mis sur l'activité 	Accent mis sur le résultat 	Accent mis sur le commentaire et l'analyse 
X et Y, membres de l'équipe affaires civiles, ont participé à une réunion organisée mercredi à 14 heures à l'hôtel de ville entre le maire et d'autres représentants de la municipalité et les représentants de la communauté A, de l'association féminine B et de l'association d'entrepreneurs de C. Le PNUD, UNICEF et le Conseil danois pour les réfugiés y étaient également présents. Le maire a ouvert la réunion en souhaitant la bienvenue à toutes les personnes présentes. Il a expliqué que la réunion avait pour objectif de discuter des besoins de développement dans la municipalité et a demandé à tous les participants d'être brefs. La première personne à prendre la parole a été X d'Y, qui a dit que son organisation était très heureuse d'avoir été invitée... [etc.]	Le maire de X et les représentants d'importantes organisations de la société civile se sont entendus aujourd'hui au sujet de la création d'une plate-forme de développement provinciale. Celle-ci se réunira une fois par mois et se composera des membres et sera investie des responsabilités énumérés ci-après...	Les chefs d'entreprise ont exprimé avec force leurs opinions et ont avancé les principales idées. Leur présence à la réunion, après une longue période d'indifférence à l'égard des activités de l'administration locale de X, est un signe supplémentaire de la crédibilité croissante que celle-ci a acquise ces derniers mois.

Il peut être difficile de repérer ce que les activités, les conditions et la dynamique locales ont d'important et de faire de brèves observations à ce sujet. C'est pourtant le type d'analyse que demandent le plus les lecteurs de rapports des composants affaires civiles, et la capacité de le faire est une compétence qu'il vaut la peine de développer.

Une bonne façon de procéder consiste à se référer à une analyse préalable du conflit, dont il a été question au **chapitre 8**. Si les principaux facteurs et les liens existant entre eux sont déjà établis, il est plus facile de déterminer quelles informations pourraient permettre de mieux comprendre cette dynamique. Vous pourriez trouver des informations allant dans l'un des sens suivants :

1. **Informations renforçant l'analyse** : par exemple : « Dans le droit fil de ce que nous savons déjà de l'image de l'administration locale parmi la population locale, la représentante de la communauté a refusé de participer à la réunion, en disant qu'elle refusait de reconnaître cette administration, car elle ne fournissait aucun service à son village. »
2. **Informations indiquant d'éventuels défauts dans l'analyse** : par exemple : « Il ressort des enquêtes d'opinion publique que la population de X estime que les différends fonciers sont la principale cause du conflit dans la région, n'accordant pratiquement aucune place aux problèmes qui pourraient être causés par l'activité politique des pays limitrophes. C'est là un résultat surprenant qu'il faudra examiner plus avant et qui pourrait nous amener à reconsidérer notre compréhension et notre approche globales de la gestion des conflits au niveau local. »
3. **Informations faisant apparaître une évolution (amélioration ou dégradation) de la dynamique à l'œuvre** : par exemple : « Les dirigeants régionaux des deux partis politiques ont participé au débat final en débattant entre eux et en répondant à un certain nombre de questions des participants. C'est la première fois qu'ils apparaissaient en public ensemble, ce qui, avec l'échange de vues très animé, témoigne de l'ouverture d'un espace pour le débat politique à la suite de la série de réunions publiques organisées par la composante affaires civiles au cours de l'année écoulée. Nous en escomptons un effet positif sur les prochaines élections en ce qui concerne la sensibilisation des électeurs, mais aussi les possibilités de réduction du conflit, vu qu'un moyen non violent d'expression de désaccords politiques est à présent disponible. »

D'une façon générale, la présentation d'une analyse permanente du conflit au niveau local à la mission ou à la présence des Nations Unies est grandement facilitée lorsque la mission ou les Nations Unies disposent d'une analyse du conflit globale explicite à laquelle les spécialistes des affaires civiles et les composantes peuvent se référer dans leurs rapports. Ils peuvent l'utiliser pour expliquer comment la dynamique, les activités, la situation et les acteurs et locaux influencent — ou éclairent, ou confirment ou infirment — les facteurs et la dynamique. D'une manière ou d'une autre, elle peut énormément contribuer à ce que le processus de présentation de rapports tienne à jour l'analyse du conflit au niveau *local*, y compris l'analyse de la dynamique à l'œuvre entre les échelons national et local, ce qui rend beaucoup plus manifeste les changements apportés à l'environnement, ou en dehors de l'environnement, qui influent sur la dynamique.

Naturellement, les informations inédites ne se présentent pas tous les jours. Lorsqu'il est assez stable, l'environnement peut permettre aux spécialistes des affaires civiles d'établir des rapports thématiques, qui s'intéressent plus en détail à certaines dynamiques ou à certains acteurs.

Enfin, les spécialistes des affaires civiles peuvent, comme tous les autres membres de la mission, changer de lieu d'affectation, occuper un poste à tour de rôle ou être affectés à une autre mission ou ailleurs. Il est essentiel qu'ils n'emportent pas avec eux les connaissances qu'ils ont accumulées pendant leur affectation. Ils doivent les mettre à la disposition de leurs successeurs au moyen de rapports et de notes aux dossiers bien archivés, qui permettront à ces derniers de prendre le relais sans avoir à reprendre tout à zéro à chaque changement de titulaire ou de lieu d'affectation.

9.4. Coordination avec les partenaires

Il est souvent demandé aux spécialistes des affaires civiles de coordonner leur action avec celle d'autres acteurs en vue d'atteindre des objectifs communs. Cela suppose dans certains cas de participer à des structures de coordination multilatérales et dans d'autres de jouer un rôle de chef de file en tant que « coordonnateur » des autres acteurs dans le cadre d'initiatives de courte ou de longue durée. Le besoin de coordination se fait souvent sentir parmi les acteurs d'une mission, comme la composante militaire, la police des Nations Unies et les autres composantes civiles, ainsi qu'avec les acteurs du développement et les acteurs humanitaires de l'équipe de pays des Nations Unies. En outre, la coordination avec les ONG internationales et nationales, ainsi qu'avec les autorités locales et nationales, peut procurer d'autres avantages.

La coordination est un processus complexe et multiforme qui peut se fixer pour objectif le simple partage d'informations et d'analyses entre partenaires ou la négociation de décisions et la réalisation d'activités communes. Les spécialistes des affaires civiles travaillent dans le cadre de nombreuses structures de coordination formelles, notamment les groupes de travail chargés de la protection, les réunions de coordination interorganisations et les réunions régionales organisées par le quartier général de la mission; chacune de ces structures ayant des objectifs et un mode opératoire différents. Par ailleurs, étant donné que les activités relatives aux affaires civiles sont axées pour l'essentiel sur le règlement de problèmes, on rencontre également des initiatives de coordination ponctuelles moins structurées qui se proposent de réaliser des objectifs contextuels spécifiques.

Afin de participer efficacement à ces diverses fonctions et structures possibles de coordination, le spécialiste des affaires civiles doit comprendre certains aspects fondamentaux de la dynamique de la coordination, qui vont être abordés dans la présente section. Ces aspects sont les suivants :

- Relations, partenariats et travail d'équipe efficaces;
- Aptitudes à la négociation et à la médiation en coordination;
- Processus décisionnels efficaces;
- Modération de réunions.

Toute participation à une activité de coordination procure des avantages et entraîne des coûts pour chaque participant. La qualité du travail en équipe dépend d'une évaluation et d'une analyse exactes de ces coûts et avantages pour nous-mêmes et les autres partenaires. Nous devons comprendre pourquoi nos partenaires participent à

ce processus et quelles difficultés cette participation leur occasionne, afin de travailler efficacement ensemble.



Coûts et avantages de la participation aux activités de coordination

Avantages

- Accéder à l'information
- Éviter les duplications
- Éviter les contradictions
- Atteindre des objectifs que vous ne pouvez réaliser seul
- Se voir reconnaître le mérite de réalisations conjointes
- Apparence d'unité vis-à-vis de l'extérieur
- Nouer des relations et forger des alliances
- Efficience (parfois)
- Autres...

Coûts

- Surcroît de travail (réunions, communication, coûts des opérations)
- Compromis (accepter des accords moins qu'optimaux)
- Dépendance à l'égard des autres acteurs
- Ralentissement de la prise et de l'application des décisions
- Dégradation des relations (si le processus laisse à désirer)
- Partage avec d'autres du mérite des réalisations obtenues
- Autres...

Relations, partenariats et travail d'équipe efficaces

Une bonne coordination repose sur la qualité des relations et sur l'esprit d'équipe. Dans les lieux d'affectation reculés, par exemple, les collègues de différentes organisations développent souvent des relations personnelles solides, ce qui peut contribuer pour beaucoup à l'efficacité du travail d'équipe. Il arrive que des équipes très efficaces se constituent sur la base d'une grande diversité d'organisations, chacun des acteurs faisant profiter l'équipe de ses compétences propres.

Tout le temps que les spécialistes des affaires civiles pourront investir dans le développement de relations individualisées avec les personnes qui seront leurs partenaires dans des activités de coordination est du temps bien utilisé. Ces relations développent la confiance et le sentiment d'une détermination commune à atteindre les objectifs fixés, ce qui permet à la coordination de bien fonctionner.

Aptitudes à la négociation et à la médiation en coordination

Chaque organisation ou acteur participant à une activité de coordination a une façon de voir les choses différente, qui tient à la différence des mandats, des objectifs et

La boîte à outils :



Caractéristiques d'équipes efficaces

- Chaque acteur a une contribution à apporter, connaît bien son rôle et le joue pleinement.
- La motivation et la contribution de chaque acteur sont comprises et respectées par les autres.
- Les acteurs cherchent à mettre en pratique une vision commune et à atteindre des objectifs communs.
- Une communication ouverte et informelle est en place et l'échange d'informations est efficace.
- Les désaccords à propos de questions professionnelles sont considérés comme normaux et se règlent sans acrimonie.

Encadré 9.15 La boîte à outils : Caractéristiques d'équipes efficaces

VOIX DU TERRAIN



Nom :
Ewa Turyk-Mazurek
 Spécialiste des affaires
 civiles, FINUL
 Spécialiste des affaires
 civiles, FNUOD : 2010-2011
 Spécialiste des affaires
 civiles, MINUK : 2002-2006

« Comment construisez-vous de solides relations de travail avec vos homologues militaires ? »

Tout d'abord, j'essaie de me faire une idée exacte « d'où ils viennent ». Il n'existe pas de culture militaire uniforme; les valeurs, principes, voire le jargon, diffèrent jusqu'au sein de la même organisation militaire régionale (OTAN, EUFOR, UA⁵⁷) ou internationale (ONU). De plus, on relève des différences entre les diverses unités militaires d'une même armée nationale. Le fait de se familiariser un peu avec tout cela aide à s'y retrouver à travers la diversité des cultures militaires.

Selon le niveau de coordination (terrain ou quartier général), j'essaie de saisir les rudiments des procédures de travail tactique et d'état-major. La formation suivie avec les militaires sur les questions civilo-militaires spécifiques (Centre d'excellence des ACM⁵⁸ de l'OTAN, ACM⁵⁹ de l'OCHA du Secrétariat de l'ONU) m'a familiarisée avec certains objectifs, termes et outils de travail militaires (comme les ordres fragmentaires !). À coup sûr, il me faut absolument connaître et respecter la structure et la chaîne de commandement militaires si je veux correctement identifier mon allié ou interlocuteur potentiel et nouer un dialogue avec lui.

Muni de ces connaissances générales et au fait des grandes différences qui nous séparent, je peux dégager des sujets de préoccupation communs et mettre en place une coopération efficace autour d'eux. Du fait de la relève des contingents, en particulier, je dois fournir un effort considérable pour rechercher en permanence un consensus au sujet de l'identification des problèmes et des solutions communes à leur trouver.

⁵⁷ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord; Force de l'Union européenne; Union africaine.

⁵⁸ Coopération civilo-militaire.

⁵⁹ Coopération civilo-militaire.

Dernier point, mais non le moindre, je tiens à faire savoir qu'il ne sert pas à grand-chose d'essayer de ressembler à un soldat lorsqu'on travaille avec des militaires. Mieux vaut connaître et comprendre les différences et créer des relations de complémentarité qui tirent le meilleur parti des atouts des uns et des autres.

Encadré 9.16 Voix du terrain : « Comment construisez-vous de solides relations de travail avec vos homologues militaires ? »

des ressources, voire parfois à une conception très différente ce qu'il convient réellement de faire. Nous ne nous lançons pas dans une activité de coordination parce que nous nous ressemblons, mais parce que nous pensons que nous atteindrons mieux nos objectifs de cette façon qu'en travaillant isolément. Un processus de coordination consiste donc en une négociation menée entre des acteurs multiples pour trouver un terrain d'entente permettant une collaboration.

Il arrive que des organisations différentes aient suffisamment de choses en commun pour collaborer en vue de s'acquitter d'engagements partagés. Dans d'autres cas, leurs objectifs sont très différents, mais il existe une contrepartie : « Vous m'aidez à réaliser mes objectifs et je vous aiderai à réaliser les vôtres. » Afin de tirer le meilleur parti de toute activité de coordination, vous devez essayer de vous mettre à la place de chaque partenaire, en analysant ses centres d'intérêt et ses objectifs. Mieux vous comprendrez vos partenaires et leurs besoins, ainsi que les différences qui séparent leurs besoins des vôtres, plus vous pourrez vous aider mutuellement à atteindre ces divers objectifs. Demandez-vous : « Qu'est-ce qu'ils peuvent retirer d'une collaboration avec moi/nous ? Peuvent-ils faire mieux en collaborant qu'en travaillant seuls ? Comment puis-je les aider à atteindre leurs objectifs et à retirer davantage de cette relation de coordination ? »

Pour conclure des accords de coordination entre parties multiples, vous devez définir des résultats qui correspondent aux intérêts de chacune d'elles. Au début du processus, de nombreux points de vue divergents peuvent se manifester parmi elles; il convient alors de dégager des intérêts mutuels à la faveur d'un dialogue et d'une analyse commune plus approfondis.

Cet aspect de la coordination lié à la négociation étant essentiel, une partie neutre peut parfois aider des groupes différents à trouver des points d'entente. Un bon coordonnateur est en ce sens un médiateur qui :

- Encourage la participation et l'adhésion de parties dont l'absence bloquerait les autres;
- Aide les différentes parties à rechercher des intérêts qu'elles pourraient avoir en commun avec d'autres;
- Met en œuvre une démarche de règlement des problèmes pour lever les obstacles à un accord.

Toutefois, dans nombre de coordinations entre parties multiples, il n'existe pas de coordonnateur neutre : la fonction de coordination est très souvent exercée par une

personne qui représente en même temps les objectifs de sa propre organisation. Dans ce cas, le coordonnateur est tenu d'être transparent et objectif, et de faire abstraction des projets de son organisation en assumant cette fonction. Il doit s'efforcer d'être un médiateur désintéressé qui représente les intérêts de la collectivité. Mais s'il juge indispensable pour son organisation de défendre les intérêts de celle-ci, il doit rendre explicite ce changement de « casquette » : « Sortant provisoirement de mon rôle de coordonnateur, je dois faire valoir certaines des préoccupations de mon organisation... »

Processus décisionnels efficaces

Même si les partenaires de l'activité de coordination ont beaucoup de choses en commun et ne se heurtent à aucun obstacle dans la négociation, cette activité risque d'échouer si des processus efficaces de prise de décisions et d'organisation de réunions n'ont pas été mis en place. Les spécialistes des affaires civiles doivent posséder des compétences et une expérience en matière de recherche de consensus, de processus de groupe, de gestion des réunions et d'encadrement, ainsi qu'une bonne capacité d'écoute, afin que les processus de coordination auxquels ils participent soient efficaces.

L'une des erreurs la plus fréquemment commises dans les processus de coordination consiste à placer trop d'espoirs dans les réunions de coordination de groupe, comme si celles-ci étaient le seul outil utilisable pour faire de la coordination une réalité. La *coordination n'est pas une réunion*. Tout processus de coordination comporte différentes étapes, qui ne se déroulent pas toutes dans les meilleures conditions dans une réunion de groupe.

La boîte à outils :



Les différentes étapes des processus décisionnels en matière de coordination et les outils disponibles

ÉTAPES

- Partage de l'information
- Hiérarchisation des questions à examiner de façon concertée
- Élaboration de propositions en vue de leur examen
- Règlement des désaccords
- Décisions concernant des mesures collectives
- Suivi et évaluation des résultats

OUTILS

- Documents écrits
- Bases de données partagées
- Courriel
- Téléphone
- Discussions bilatérales en tête-à-tête
- « Diplomatie itinérante »
- Petits groupes de travail (formels ou informels)
- Réunions de coordination en petits groupes de travail (formels ou informels)
- Réunions de coordination

Encadré 9.17 La boîte à outils : Les différentes étapes des processus décisionnels en matière de coordination et les outils disponibles

La « réunion de coordination » n'est que l'un des outils disponibles et elle ne constitue pas nécessairement la meilleure approche de toutes les étapes du processus. Dans le cas du partage de l'information, on peut généralement gagner du temps en distribuant des documents écrits aux partenaires. L'élaboration de propositions à examiner est souvent accomplie d'une manière beaucoup plus efficace par une personne ou un petit groupe de travail, une fois recueillies les suggestions de l'ensemble du groupe des parties prenantes. Pour le règlement des désaccords ou l'absence de consensus, il est souvent beaucoup plus efficace de prévoir une série de discussions en tête-à-tête. La « diplomatie itinérante » s'entend, par exemple, d'une technique de médiation classique qui peut être utilisée par les coordonnateurs et qui consiste pour un coordonnateur à rencontrer individuellement les parties qui ont de graves divergences d'opinions pour écouter ce qu'elles ont à dire avant d'essayer d'élaborer une proposition qui soit mutuellement acceptable. Pour l'essentiel, la bonne coordination intervient avant la grande réunion de coordination, pendant laquelle une décision peut être prise. Tout le travail bilatéral et en petit groupe qui aboutit à une proposition acceptable doit précéder cette réunion.

Modération de réunions

Lorsque les parties prenantes d'un processus de coordination participent toutes à une réunion, celle-ci doit se dérouler dans de bonnes conditions. Le modérateur d'une réunion de coordination remplit les fonctions suivantes :

- Gérer la dynamique de groupe;
- Constater les obstacles à un accord;
- Proposer plusieurs solutions;
- Recenser les domaines dans lesquels existe un consensus;
- Faire abstraction de ses propres préoccupations (le problème des « deux casquettes »);
- Encourager la participation.

La modération des réunions est une aptitude essentielle, non seulement pour le travail de coordination, mais aussi pour bien d'autres activités relatives aux affaires civiles, et les spécialistes des affaires civiles ont intérêt à se mettre en quête des possibilités de formation et d'apprentissage permettant de développer cette aptitude.

Problèmes courants de coordination et d'organisation de réunions

Divers problèmes se posent couramment dans les processus de coordination. Certains sont liés à l'enjeu de la négociation, tandis que d'autres relèvent des processus de prise de décisions et de facilitation.

Le déséquilibre des pouvoirs fausse le processus. Selon le sujet traité ou la décision concernée, les différentes organisations exercent des niveaux d'influence différents et ont des exigences de contrôle différentes, et ces différences sont légitimes. Toutefois,



L'équipe conjointe de protection à pied d'œuvre en RDC.

il appartient à un bon facilitateur de déterminer si un petit nombre de participants imposent à l'excès leur volonté aux autres et de rendre l'équilibre des intérêts et de l'influence aussi transparent que possible et de s'assurer que ceux qui se sentent moins puissants puissent participer d'une manière équitable au débat.

Conflits d'intérêts. Les résultats d'un processus de coordination ont des conséquences qui vont au-delà de l'impact extérieur prévu sur un problème commun. Les décisions en matière de coordination peuvent avoir des incidences sur les différents budgets des organisations et l'accès au financement, les réputations individuelles et les plans de travail, entre autres. Ces types de facteurs créent des conflits d'intérêts qui doivent être gérés avec le plus grand soin. Les conflits d'intérêts ne sont pas mauvais en eux-mêmes, mais plutôt une conséquence logique de structures institutionnelles complexes. Les participants eux-mêmes doivent s'efforcer de faire preuve de transparence et d'admettre objectivement leurs propres intérêts et ceux de leur organisation, et un facilitateur doit être à l'affût d'intérêts cachés pouvant fausser une discussion ou une décision.

Faiblesse de la participation. Il arrive que les principaux partenaires sur lesquels repose un processus de coordination ne soient pas présents ou ne participent pas activement à la discussion, ou se fassent représenter par des personnes qui ne sont pas habilitées à débattre ou à prendre des décisions. Un groupe de coordination doit

déterminer si la cause de cette faiblesse de la participation est liée aux circonstances et est facile à régler (par exemple, en assurant une meilleure programmation des réunions), ou s'il y a à résoudre des problèmes plus graves de motivation ou de résistance à la collaboration. Un bon modérateur doit demander avec insistance au groupe de prendre acte d'un taux de participation ne lui permettant pas de prendre valablement des décisions en matière de coordination.

Absence d'objectifs communs. Parfois, il se crée des structures de coordination regroupant un éventail d'institutions si divers que ces dernières n'ont pas suffisamment de choses en commun pour collaborer efficacement à l'exécution de projets communs. Ces situations débouchent souvent sur un processus qui se limite au partage d'informations : les organisations se communiquent des faits et des analyses de situations ou se mettent mutuellement au courant des derniers développements de leurs activités.

Réticence à communiquer des informations. Dans le cadre de missions, par exemple, des personnes ou des composantes peuvent souhaiter être celles qui fournissent le rapport « exclusif » sur une activité ou une question donnée. Les acteurs extérieurs à la mission peuvent ne pas vouloir communiquer des informations à des acteurs politiques et/ou sécuritaires de peur de compromettre leurs opérations et de menacer la sécurité des bénéficiaires de leurs activités et de leur personnel. Certains acteurs du programme, comme les ONG, peuvent être automatiquement dissuadés de communiquer des informations, car ils peuvent être en compétition les uns avec les autres pour les ressources fournies par les mêmes donateurs. En pareil cas, les spécialistes des affaires civiles peuvent tenter d'appliquer un certain nombre de stratégies :

- S'employer à renforcer la confiance et à développer des relations personnelles;
- Veiller à ce que le mérite soit toujours attribué comme il convient;
- Mettre le plus possible l'accent sur les buts partagés et la vision commune;
- Comprendre les facteurs incitatifs et dissuasifs en matière de coopération pour les différents acteurs (et mettre l'accent sur les facteurs incitatifs);
- Déterminer le niveau d'échange d'informations minimal requis et créer des mécanismes officiels pour le garantir;
- Veiller à constituer des équipes composées d'acteurs disposés à travailler ensemble.

Objectifs de réunions mal définis. Une réunion de coordination ne peut être efficace que si ses objectifs sont bien définis à l'avance : la participation adéquate des partenaires et la préparation des décisions à prendre en dépendent. Malheureusement, c'est souvent le contraire qui est vrai. Par exemple, les « réunions de coordination régulières » deviennent une habitude, mais se déroulent en l'absence d'objectifs concrets. Si l'objectif est simplement, disons, de permettre aux partenaires de se mettre mutuellement au courant de leurs travaux, cela doit être spécifié à l'avance, de manière que les participants ne viennent pas à la réunion avec des attentes irréalistes, mais préparés à échanger des informations. Si la réunion doit prendre une décision, les participants doivent également le savoir à l'avance de façon à pouvoir s'y préparer suffisamment et

être habilités à prendre des décisions. Les réunions dépourvues d'objectifs explicites sont généralement mal modérées et inefficaces.

Le groupe est trop important. Si les participants sont trop nombreux, le niveau moyen de participation diminue nettement. Il arrive souvent, en pareil cas, qu'un petit nombre de participants dominant la discussion, les autres étant pour l'essentiel réduits à un rôle d'observateur. Si tout le monde essaie de participer, la discussion prend trop de temps et le processus est interminable. Les modérateurs des processus de coordination doivent proposer des méthodes qui limitent le nombre de personnes participant à la discussion d'un groupe donné, tout en offrant la possibilité d'y contribuer à tous les participants concernés par la décision. Comme dans le cas de certaines autres difficultés, ce problème conduit souvent les réunions de coordination à se borner à échanger des informations, sans pouvoir passer à l'étape de la prise de décisions conjointes.

L'ordre du jour est trop long ou complexe. Du fait des pressions contradictoires exercées par les parties prenantes, dont chacune se fait sa propre idée de ce qui est le plus important, il peut être très difficile de hiérarchiser et de limiter les questions inscrites à l'ordre du jour des réunions de coordination. Pourtant, lorsque l'ordre du jour est irréaliste, le résultat ne peut être que décevant. Il est alors impossible d'examiner cet ordre du jour jusqu'au bout ou la discussion est accélérée au détriment d'une participation adéquate des personnes présentes; les participants étant alors moins enclins à donner suite à la décision qui a pu être prise. C'est la raison pour laquelle l'une des étapes les plus importantes d'un processus de coordination est la hiérarchisation initiale des questions à examiner. Si ce processus ne se limite pas à un nombre relativement faible de questions, il aura du mal à en traiter correctement même une seule. Si les partenaires s'entendent à l'avance sur cette hiérarchisation, le modérateur pourra plus facilement imposer une discipline dans la gestion du temps imparti à l'examen des divers points de l'ordre du jour.

Comportement perturbateur. Il existe bien des formes de comportement perturbateur, délibéré ou inconscient. Certaines personnes parlent trop ou sont incapables de se concentrer sur un sujet. D'autres passent leur temps à quitter la salle pour prendre des appels téléphoniques. Il arrive aussi, et c'est plus grave, que des points de vue individuels ou des conflits d'intérêts, conduisent un ou plusieurs participants à adopter des positions extrêmes et opiniâtres, qui empêchent le processus d'aller de l'avant. Il existe toute une palette de techniques de modération pour faire face à des situations de ce genre; la section [Lectures recommandées](#) à la fin du présent chapitre indique où les trouver.

Structures et mécanismes de coordination

Les structures et mécanismes de coordination peuvent être ponctuels ou formels et varient selon le contexte. En fonction des partenaires, il peut être extrêmement utile de faire adopter au niveau central des structures et procédures de coordination formelles. Il importe également de recenser et, si possible, d'exploiter les structures de coordination existantes. Il peut se faire que des partenaires locaux ou internationaux aient mis en place des mécanismes de coordination avant le déploiement de la mission de maintien de la paix; si c'est le cas, la composante affaires civiles doit s'efforcer d'utili-

ser et, au besoin, d'étoffer ces structures. En l'absence de mécanismes de coordination de ce type, les composantes affaires civiles les mettent en place, en particulier en prédisant les réunions de coordination.



Dans les contextes de missions dans lesquelles on note une présence importante d'organismes humanitaires, la coordination humanitaire est structurée en groupes, conformément à la décision du Comité permanent interorganisations (CPI⁶⁰). Cette approche vise à garantir, dans le cadre de l'intervention humanitaire internationale, l'existence d'un système explicite d'encadrement et de responsabilité pour tous les secteurs clefs de l'action humanitaire. Les groupes ont désigné des organisations responsables, déterminées par l'équipe de pays pour l'action humanitaire (équipe de pays du Comité permanent interorganisations), en se fondant en principe sur les arrangements pris à l'échelon mondial en matière d'organisations responsables⁶¹.

Étude de cas



Exemple de coordination mutuellement avantageuse : les équipes mixtes de protection des civils de RDC

La MONUSCO a créé des équipes mixtes de protection des civils en tant que processus coordonné d'évaluation des besoins de protection complexes des communautés et de réponse à ces besoins; ces derniers appelant l'intervention d'acteurs multiples.

Les membres des équipes mixtes de protection des civils proviennent de toutes les composantes de la MONUSCO (affaires politiques, droits de l'homme, protection des enfants, information et police des Nations Unies), et ces équipes sont généralement coordonnées par la composante affaires civiles. Elles recueillent et échangent des informations, définissent les priorités en matière de protection et formulent des recommandations concernant les réponses opérationnelles. La création des équipes mixtes de protection des civils a aidé la mission à planifier au mieux le déploiement des ressources. Elle a également amélioré les connaissances civiles et militaires, l'analyse du contexte et donc les relations avec les communautés, et a permis à la mission de mieux prévoir les risques posés pour la protection de ces dernières et les besoins locaux en la matière.

Les équipes mixtes de protection des civils sont un exemple montrant comment obtenir un meilleur résultat pour tous les acteurs, en mettant en œuvre une approche coordonnée consistant à associer la capacité logistique complémentaire de la composante militaire et les capacités civiles des sections fonctionnelles et des acteurs humanitaires pour mettre au point des interventions plus intégrées.

Encadré 9.18 Étude de cas : Exemple de coordination mutuellement avantageuse : les équipes mixtes de protection des civils de RDC

⁶⁰ Le CPI est le principal mécanisme de coordination interorganisations de l'aide humanitaire. C'est une instance spécifique réunissant les principaux partenaires humanitaires membres ou non membres de l'ONU. Il a été créé en juin 1992 pour donner effet à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale sur le renforcement de l'aide humanitaire. Dans sa résolution 48/57, l'Assemblée générale a confirmé son rôle de principal mécanisme de la coordination interorganisations de l'aide humanitaire.

⁶¹ Note d'orientation du CPI sur l'application de l'approche par groupes aux fins du renforcement de l'intervention humanitaire : <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/publicdocuments/Forms/DispForm.aspx?ID=25>.

Lorsque les structures de coordination existent déjà, il est essentiel de les évaluer et de les améliorer en permanence. *L'existence d'une structure de coordination ou d'une réunion de coordination régulière ne signifie pas nécessairement que la coordination est efficace.* Très souvent, ces structures sont confrontées aux problèmes susmentionnés : objectifs mal définis, absence de concentration, absence d'objectifs communs, médiation déficiente, trop grand nombre d'acteurs, etc. Les spécialistes des affaires civiles sont des personnes appelées à régler des problèmes : si une structure de coordination ne permet pas d'obtenir le résultat souhaité de la prise de décisions conjointe et d'une action concertée, ils doivent tâcher d'améliorer le processus. Ils ne peuvent pas se contenter d'assister aux réunions.

9.5 Facilitation des travaux des partenaires et mobilisation de ces derniers

Étant donné que la composante affaires civiles est généralement mieux représentée au niveau local que les autres composantes civiles de la mission, il peut lui être demandé de faciliter les travaux de ces dernières. Elle peut également faciliter ceux des autres partenaires des Nations Unies non représentés au niveau local.

Pour ce qui est de la mission, cela pourrait inclure, par exemple, la collecte ou l'analyse d'informations (y compris l'alerte rapide et l'évaluation des besoins), les processus de consultation et la transmission de messages ou d'informations aux interlocuteurs au niveau local au nom des composantes représentées au quartier général de la mission. Ce type de coopération doit toujours faire l'objet d'arrangements explicites approuvés par le personnel de direction et d'encadrement, compte tenu du lien hiérarchique officiel, afin de réduire le risque de chevauchement avec les fonctions et responsabilités des autres partenaires.

Étude de cas



Faciliter les travaux des autres composantes de la mission en Haïti

En Haïti, en prélude au 10^e anniversaire de l'adoption de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la composante affaires civiles de la MINUSTAH a appuyé les travaux du groupe de la problématique hommes-femmes en réalisant une étude à l'échelle du pays sur l'impact de la résolution sur l'exécution du mandat de la MINUSTAH, ainsi que sur l'ensemble du pays. L'étude a porté sur des entretiens, des discussions de groupe et la collecte de données officielles auprès de multiples institutions publiques, parmi lesquelles le Ministère des affaires féminines et la police nationale haïtienne, ainsi que d'ONG, d'organisations internationales, d'organisations féminines, de personnalités politiques et de notables. Elle a bien rendu compte des impacts tant positifs que négatifs de la résolution et fourni une évaluation des progrès accomplis et des difficultés rencontrées.

Encadré 9.19 Étude de cas : Faciliter les travaux des autres composantes de la mission en Haïti

Dans le cas de l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres partenaires non membres de la mission, la facilitation peut impliquer le rôle de collecte ou de diffusion d'informations susvisé, ainsi que des initiatives conjointes à la faveur desquelles la composante affaires civiles assure le contrôle de la gestion et les partenaires apportent les ressources dont le programme a besoin. Au Libéria, un mécanisme appelé « équipes d'appui aux comtés » a été mis en place pour maximiser l'impact des Nations Unies au niveau local. Chaque équipe est appuyée par un « facilitateur », venant généralement de la composante affaires civiles, et rencontre régulièrement les surintendants de comté pour les appuyer dans leurs travaux. Par ailleurs, ce mécanisme de coordination est assorti de fonds réservés aux projets, axés sur le renforcement des capacités, l'infrastructure administrative et la gestion de l'information. Le mécanisme des équipes d'appui aux comtés est examiné plus en détail au [chapitre 11](#) et dans l'[encadré 9.20](#).

Étude de cas



Bonnes pratiques dans le cadre du projet relatif aux équipes d'appui aux comtés exécuté au Libéria

Une étude réalisée conjointement par le DOMP et le PNUD en 2007 a mis en évidence les bonnes pratiques ci-après des équipes d'appui aux comtés au Libéria :

- Les acteurs des Nations Unies s'organisent autour d'un objectif commun (appui à la gouvernance locale).
- Une équipe technique solide et intégrée assure la coordination depuis le niveau central.
- Le projet a été élaboré de concert avec les autorités nationales et dirigé par elles.
- La structure des équipes d'appui aux comtés est alignée sur les objectifs et les plans du gouvernement.
- Le cadre de coordination est assorti de fonds réservés aux projets.
- Le personnel de la composante affaires civiles de la MINUL remplit à l'échelon local une fonction d'appui à tous les niveaux des Nations Unies.
- Le contrôle de la mission se concentre sur la situation du pays, et non pas exclusivement sur l'exécution du mandat.
- L'information est recueillie sous une forme que les autorités locales peuvent s'approprier.
- La formation devant bénéficier aux autorités locales est conçue et dispensée en collaboration avec les institutions nationales.
- Le personnel d'exécution du projet relatif aux équipes d'appui aux comtés reçoit une orientation et une formation devant lui permettre de remplir efficacement ses fonctions, notamment grâce à la mise en œuvre d'approches du développement des capacités.

L'étude a également répertorié les facteurs de succès ci-après :

- Capacité de donner des impulsions et d'engagement aux niveaux de responsabilités les plus élevés, en commençant par le Représentant spécial du Secrétaire général et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires.
- L'engagement du personnel à l'équipe technique des Nations Unies, qui possède de très solides aptitudes à la réflexion et à la planification stratégiques intégrées et une expérience de la collaboration à tous les niveaux des Nations Unies, et est profondément attachée à cette collaboration.

- Grande flexibilité permettant de tenir compte de l'évolution de la réflexion et de l'expérience dans la mise en œuvre de l'initiative.
- Une attitude de principe invitant à considérer les ressources des Nations Unies (mission et équipe de pays des Nations Unies) comme pleinement complémentaires lorsqu'elles sont déployées ensemble, et non différenciées.
- Intention de promouvoir d'entrée de jeu l'appropriation et la capacité nationales.

Encadré 9.20 Étude de cas : Bonnes pratiques dans le cadre du projet relatif aux équipes d'appui aux comités exécutés au Libéria

Même dans les lieux où il n'existe pas de structures officialisées de collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, les instruments des Nations Unies, tels que le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ou un plan ou appel humanitaire des Nations Unies, comptent souvent sur une contribution de la mission au niveau local. En RDC, par exemple, l'exécution d'une stratégie commune d'aide-pays (Banque mondiale)/PNUAD a été coordonnée par le Bureau intégré des Nations Unies sous la direction du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires. Il est fréquent qu'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) intérimaire soit élaboré dans les dernières phases d'une mission, lorsque le pays s'oriente vers le relèvement et le développement. Les composantes affaires civiles des missions envoyées en Sierra Leone et au Libéria ont appuyé les consultations organisées au niveau local qui ont été utilisées pour établir le DSRP, ce qui a contribué à renforcer la participation des communautés au processus de développement. Dans le Sud-Soudan, la composante affaires civiles a prêté son concours à l'équipe de pays des Nations Unies au niveau des États en aidant à organiser des consultations au niveau des comités afin de définir les priorités du Fonds pour le relèvement du Sud-Soudan.

Dans d'autres cas, il peut être demandé à la composante affaires civiles de faciliter les travaux de l'équipe de pays des Nations Unies ou d'autres acteurs (le plus souvent humanitaires) qui ont une présence au niveau local, en les aidant à accéder aux moyens de la mission, tels que les moyens de transport et les moyens logistiques dans les zones reculées.

La principale difficulté rencontrée par les composantes affaires civiles s'agissant de faciliter les travaux d'autres acteurs est le niveau de la demande. Les besoins d'appui sont souvent supérieurs aux capacités et les spécialistes des affaires civiles ont parfois du mal à équilibrer les besoins quotidiens liés à leurs fonctions et les demandes de facilitation des travaux d'autres entités. Dans ces situations, il importe de définir des objectifs et des priorités réalistes par le biais de processus de planification permanents, en accord avec le chef de la composante affaires civiles.

Lectures recommandées

Nom	Skillport
Description	<p>Ressource accessible au personnel des Nations Unies, offrant une large gamme de cours de renforcement des compétences en ligne, dans les domaines suivants :</p> <p>Comment rédiger d'une façon claire et concise</p> <p>Écrire pour convaincre</p> <p>Écrire en subissant des pressions</p> <p>Grammaire des affaires : la mécanique de l'écriture</p> <p>Gérer de bonnes réunions d'affaires</p> <p>Modérer des réunions et des groupes de travail</p>
Source	https://un.skillport.com
Nom	Drafting and Reporting: Guidance for the Office of Operations at DPKO Headquarters
Description	Recueil de moyens conçus pour aider les spécialistes des affaires politiques au Siège à rédiger des rapports; on y trouve notamment des modèles, des conseils pratiques et des listes de choses à faire ou à éviter, dont une grande partie pourront également être utiles pour rédiger des rapports relatifs aux affaires civiles.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/ooresources.aspx
Nom	Monitoring Peace Consolidation: United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking (Nations Unies, 2010)
Description	Contient des informations sur la définition d'objectifs généraux dans les missions de maintien de la paix des Nations Unies.
Source	http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/monitoring_peace_consolidation.pdf
Nom	Peace Dividend Trust
Description	On peut accéder à une série de ressources sur l'impact économique du maintien de la paix en se connectant à la section des sujets de la Peace and Economic Library que l'on trouvera sur le site Web du Peace Dividend Trust.
Source	http://www.peacedividendtrust.org/en/index.php?sv=&category=EIP&title=EIP_library
Nom	Greening the Blue Helmets: Environment, Natural Resources and Peacekeeping Operations (PNUE, à paraître)
Description	Donne des exemples de l'impact des missions de maintien de la paix sur l'environnement.
Source	À paraître sur http://www.unep.org/

Chapitre 10 | Gestion des conflits, renforcement de la confiance et appui au développement de l'espace politique



Réunion publique consacrée au conflit tribal au Soudan du Sud

Le présent chapitre examine les concepts, activités et problèmes principaux que soulève l'exécution de leur deuxième rôle principal en matière d'affaires civiles, à savoir le renforcement de la confiance, la gestion des conflits et l'appui au développement de l'espace politique. Il décrit les activités relevant des affaires civiles qui ont pour objet de faciliter le dialogue, de remédier aux facteurs de conflits, de gérer les conflits locaux et de collaborer avec la société civile. On y trouvera des conseils pratiques, des exemples et des pratiques optimales concernant l'exécution de cette tâche essentielle.

10.1 Principaux concepts et domaines d'intervention de la composante affaires civiles

La gestion des conflits, le renforcement de la confiance et l'appui au développement de l'espace politique font partie intégrante des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sont au cœur des activités relatives aux affaires civiles. En assumant cette responsabilité, la composante affaires civiles contribue à l'instauration des condi-

tions sociales et civiles de nature à favoriser une paix durable et encourage la participation de la population en lui donnant confiance dans le processus de paix. La directive du DOMP/DAM de 2008 (voir [section 2.1](#)) présente l'appui à la réconciliation comme un aspect essentiel du deuxième rôle essentiel des affaires civiles; le présent chapitre, lui, va plus loin en se focalisant sur la question plus générale de l'espace politique, dont le développement crée les conditions de la réconciliation politique.

Tout en jouant souvent le rôle principal dans ce domaine d'activité, la composante affaires civiles s'attelle généralement à ces activités en collaboration avec d'autres composantes de la mission, ainsi qu'avec des organismes des Nations Unies et des partenaires locaux et internationaux. Dans le cadre de la mission, les composantes de police et militaire et d'autres composantes civiles, comme les composantes affaires politiques, information et droits de l'homme, peuvent toutes apporter leur contribution, sous une forme ou sous une autre, à la réalisation des objectifs fixés dans ce domaine.



Principaux concepts

Nombre d'expressions utilisées en rapport avec cette tâche le sont par des acteurs différents, qui leur assignent souvent des sens différents. On trouvera ci-après un résumé des utilisations de ces expressions dans le contexte des activités relatives aux affaires civiles.

La **gestion des conflits** s'entend des activités entreprises pour influencer sur un système de conflit afin d'éviter une escalade du conflit et l'empêcher de devenir violent. Les composantes affaires civiles utilisent cette expression générale pour désigner un ensemble d'activités visant à prévenir, atténuer et régler un conflit au niveau local. Un grand nombre de ces activités sont décrites dans le présent chapitre. En sus des activités dont il va être question ici, les affaires civiles s'emploient à gérer un conflit dans le cadre d'une action de liaison au niveau local et pratiquent souvent ce qu'il est convenu d'appeler la « diplomatie itinérante » pour désamorcer les tensions, prévenir un conflit et jeter les bases d'un dialogue direct entre les groupes concernés.

Par **renforcement de la confiance**, on entend les activités déployées par les composantes affaires civiles pour tenir compte de la manière dont la population considère le processus de paix et pour établir la confiance entre les parties à un conflit au niveau local. Le renforcement de la confiance fait intervenir diverses activités destinées à créer une dynamique positive en faveur de la paix, tout en gérant les attentes au sujet de ce que le processus de paix peut apporter. Pour les affaires civiles, le renforcement de la confiance consiste à démontrer dans une perspective stratégique l'existence d'un changement positif ou de « dividendes de la paix », telles que le fait de franchir une étape importante dans l'application d'un accord de paix ou l'amélioration de l'environnement sociopolitique ou sécuritaire. Il consiste également à établir et à renforcer la confiance entre les parties au conflit. Nombre d'activités décrites dans le présent chapitre et le chapitre précédent contribuent à renforcer la confiance.

L'**appui au développement de l'espace politique** désigne les efforts déployés par les composantes affaires civiles pour créer un espace de débat public et un environnement dans lequel les diverses parties prenantes peuvent contribuer au processus politique et à l'action gouvernementale. Il s'agit d'appuyer la création d'un espace politique inclusif, de promouvoir la participation de la population et de renforcer la crédibilité du processus politique. Pour s'acquitter de cette mission, la compo-

sante affaires civiles facilite les processus de consultation et fournit un cadre dans lequel les populations et groupes locaux peuvent contribuer aux processus et débats nationaux, ce qui peut faciliter les processus de paix et aider à les faire accepter au niveau local. Par ailleurs, les spécialistes des affaires civiles fournissent des informations et encouragent le débat public sur les questions essentielles, notamment les questions électorales, ce qui peut contribuer à faire prévaloir la stabilité et à jeter les bases d'une participation à plus long terme de la population au renforcement institutionnel. Le développement de l'espace politique peut aider à rétablir la confiance de la population locale dans le processus politique en tant que moyen de gérer le conflit.

La participation de la composante affaires civiles au renforcement de la confiance, à la gestion des conflits et à l'appui au développement de l'espace politique varie d'une mission à l'autre en fonction du mandat et du contexte. Un certain nombre de missions de maintien de la paix des Nations Unies se sont vu confier des mandats spécifiques d'appui à la gestion des conflits, au dialogue ou à la réconciliation au niveau local.

- Dans sa résolution 1861, le Conseil de sécurité demande à la MINURCAT (au Tchad et en République centrafricaine) d'« ... appuyer les initiatives des autorités nationales et locales du Tchad visant à apaiser les tensions locales et à promouvoir les efforts de réconciliation locale, pour améliorer le climat en vue du retour des personnes déplacées internes ».
- Dans sa résolution 1856, le Conseil de sécurité charge la MONUC (en République démocratique du Congo) de « ... favoriser la réconciliation nationale et le dialogue politique interne, y compris en offrant ses bons offices, et aider à renforcer la société civile... ».
- Dans ses résolutions 1662 et 1746, le Conseil de sécurité charge la MANUA (en Afghanistan) de « ... mener une action de sensibilisation politique en renforçant et en élargissant sa présence dans l'ensemble du pays; de fournir ses bons offices à l'appui des programmes de réconciliation menés par les Afghans... ».
- Dans sa résolution 1769, le Conseil de sécurité charge la MINUAD (au Darfour) de « ... faciliter la préparation et la conduite du dialogue et de la consultation Darfour-Darfour, comme le stipule l'Accord de paix pour le Darfour ».
- Dans sa résolution 1870, le Conseil de sécurité demande à la MINUS (au Soudan) de « ... renforcer sa capacité de gestion des conflits en achevant dans les meilleurs délais sa stratégie intégrée de soutien des mécanismes de règlement des conflits tribaux ».

Soutien au renforcement des capacités nationales

Comme le montrent les exemples susvisés, les composantes affaires civiles interviennent principalement en tant que facilitatrices, appuyant et renforçant les activités et les capacités locales en matière de gestion et de règlement des conflits, de facilitation de la réconciliation, de restauration de la confiance et de développement de l'espace politique. D'après le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, le risque de conflit et de violence dans n'importe quelle société « dépend à la fois de l'exposition à des facteurs de stress internes et externes et de la solidité du "système immunitaire", au-

trement dit des *institutions légitimes* qui incarnent la capacité du corps social à résister au stress⁶² ». Nombre des activités que les composantes affaires civiles entreprennent dans ce domaine et au titre des autres rôles essentiels qui leur sont assignés et sont décrits dans le présent manuel sont axées sur le renforcement du « système immunitaire » des communautés touchées par un conflit. S'il peut y avoir des situations dans lesquelles les institutions ou mécanismes locaux sont incapables de gérer efficacement le conflit, ou les acteurs extérieurs peuvent être les mieux placés pour fournir un appui impartial en matière de médiation, la composante affaires civiles doit toujours s'employer à recenser, protéger et cultiver les capacités locales. Il importe de se rappeler que la capacité nationale de gérer le conflit est souvent plus importante qu'il n'y paraît à première vue; les spécialistes des affaires civiles doivent toujours commencer par déterminer les aptitudes et le degré d'expertise que possèdent les acteurs locaux (voir l'appropriation locale dans la [section 5.3](#)). Les initiatives qui ne tiendraient pas compte des structures ou de l'expertise existantes risquent de marginaliser les acteurs locaux, de « passer à côté de la cible » et de ne pas être durables à long terme.

Dans nombre d'États fragiles dans lesquels se déploient des missions de maintien de la paix, les mécanismes « traditionnels » de gestion des conflits sont le principal moyen de règlement des différends et de réconciliation au niveau local. Dans ce contexte, la gestion traditionnelle des conflits fait référence aux mécanismes ou structures non étatiques de gestion et de règlement des conflits qui sont utilisés depuis longtemps. Les mécanismes traditionnels peuvent être plus appropriés sur le plan culturel, être considérés comme plus légitimes par la communauté et être perçus comme plus inclusifs que les solutions imposées de l'extérieur. En revanche, ils peuvent ne pas s'attaquer d'une manière systématique aux problèmes et perpétuer les inégalités ou aller à l'encontre des principes relatifs aux droits universels de la personne. Les spécialistes des affaires civiles doivent être conscients de ces tensions, qui sont examinées plus en détail au [chapitre 5](#). Les consultations approfondies avec le plus grand éventail possible d'acteurs, de groupes d'intérêt et de parties prenantes locaux peuvent aider ces spécialistes à déterminer s'ils travaillent avec les mécanismes et acteurs locaux de gestion des conflits les plus crédibles et les plus largement respectés.

Implication de la société civile

La collaboration active avec les acteurs de la société civile dans le cadre des activités de gestion des conflits est un aspect important du travail de la composante affaires civiles dans ce domaine. Les groupes de la société civile sont rarement de simples spectateurs neutres : ils peuvent être soit de puissants catalyseurs au service de la paix, soit des auteurs de troubles. Les organisations de la société civile sont souvent des faiseurs d'opinion très écoutés, des interlocuteurs locaux importants et véhiculent l'information sur les besoins, les préoccupations et les priorités de la population. La création de partenariats avec les acteurs de la société civile peut aider les missions de maintien de la paix à mieux comprendre l'environnement local et faciliter les efforts de renforcement de la confiance menés à l'échelon local.

⁶² Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : *Conflits, sécurité et développement*, p. 7.



On peut considérer la société civile comme « le lieu où, en dehors de la famille, de l'État et du marché, les gens se rencontrent pour promouvoir des intérêts communs⁶³ ». Les organisations de la société civile peuvent notamment être des associations caritatives enregistrées, des organisations non gouvernementales, des associations locales, des organisations féminines, des organisations confessionnelles, des associations professionnelles, des syndicats, des groupes d'entraide, des mouvements sociaux, des associations commerciales, des coalitions et des associations militantes.

La composante affaires civiles peut, dans le cadre des activités de gestion du conflit et d'appui au développement de l'espace politique, collaborer avec les acteurs de la société civile selon des modalités diverses, dont il sera question un peu plus loin dans le présent chapitre. Lorsqu'ils travaillent avec la société civile, les spécialistes des affaires civiles doivent prendre en considération les questions suivantes :

- En adoptant une conception large de la société civile au niveau local, ils peuvent déterminer avec quels acteurs ou groupes collaborer en vue de promouvoir la stabilité et les conditions nécessaires à la paix.
- Les organisations de la société civile ne sont pas à l'abri des tensions politiques et sociales, et ne sont pas nécessairement des forces bienveillantes ou positives. Certaines d'entre elles peuvent perpétuer des disparités et refléter les inégalités entre les sexes, ethniques ou raciales des communautés dont elles proviennent.
- Veiller à ne pas fournir un appui ou conférer une légitimité à des groupes d'intérêt spécifiques avec lesquels la mission de maintien de la paix des Nations Unies décide de travailler. Il appartient aux spécialistes des affaires civiles d'étudier et d'appréhender la dynamique de la société civile de façon à pouvoir aider la mission à gérer ses relations avec la société civile locale de la manière la plus constructive possible.
- Jouer son rôle de « facilitateur » pour que la société civile se manifeste et fonctionne, mais sans jouer un rôle de chef de file à cet égard : la composante affaires civiles peut et doit encourager les acteurs de la société civile à se représenter le rôle qu'ils pourraient jouer en matière de règlement du conflit et de gouvernance démocratique, mais ce rôle ne peut être efficace que s'il découle des structures d'encadrement et des capacités au niveau local.

10.2 Activités, exemples et outils

Les activités que les spécialistes des affaires civiles entreprennent dans ce domaine sont très variables selon le contexte. Toute intervention doit être précédée d'une analyse attentive du contexte local et de la dynamique générale du conflit, comme on l'a vu au **chapitre 8**, et de l'élaboration d'un plan qui s'inscrive dans une stratégie d'ensemble. Le fait de ne pas contextualiser les interventions ou activités de ce type peut en diminuer l'impact, faire plus de tort que de bien à l'effort général de consolidation

⁶³ Définition fournie par CIVICUS : Alliance mondiale pour la participation des citoyens (<https://www.civicus.org/>).

de la paix, voire aggraver le conflit (voir le [chapitre 5](#) sur la sensibilisation aux conflits). La section ci-après décrit certaines activités que les composantes affaires civiles entreprennent à l'appui de ce rôle essentiel, et examine comment ces activités ont été menées à bien dans un certain nombre de contextes réels.

Favoriser le dialogue entre les groupes en conflit

Il est fréquent que les spécialistes des affaires civiles contribuent à engager, à favoriser ou à structurer le dialogue entre différents groupes en conflit. Dans certains contextes, le dialogue local est le précurseur d'un processus national. La composante affaires civiles peut fournir un soutien logistique pour organiser et accueillir le dialogue (il peut par exemple en organiser le lieu), et peut parfois aider à établir l'ordre du jour ou fournir les modérateurs des réunions. En règle générale, les spécialistes des affaires civiles doivent encourager les acteurs locaux à prendre la tête de ces processus et leur en donner les moyens, encore qu'il puisse arriver qu'on leur demande de participer d'une manière plus directe.

La boîte à outils :



Favoriser le dialogue

- **Comprendre le contexte et déterminer la profondeur des divisions qui séparent les parties** en procédant à une analyse du conflit ([section 8.1](#)) et à des consultations approfondies avec les participants.
- **Recenser les questions potentiellement difficiles qui pourraient être posées** (voir [encadré 9.2](#) sur les réunions-débats) et formuler une stratégie pour les traiter.
- **Faire en sorte que les modérateurs soient crédibles aux yeux des parties prenantes.** On ne peut pas s'attendre à ce que le dialogue soit couronné de succès si les personnes qui organisent et modèrent le processus manquent de crédibilité auprès des participants ou parties prenantes. La crédibilité découle de la connaissance du contexte du conflit, de la compétence culturelle et linguistique, de la transparence, de la réserve, de la cohérence et de la fiabilité⁶⁴.
- **Laisser les participants diriger le processus** car ils seront plus susceptibles d'y donner suite s'ils contrôlent les débats. Ils doivent notamment pouvoir fixer l'ordre du jour, le rythme et le style de la discussion.
- **Les modérateurs doivent, autant que faire se peut, intervenir le moins possible** et fournir un espace dans lequel les participants se chargent eux-mêmes du débat. Si, toutefois, l'hostilité est très vive entre les participants, il est demandé à un spécialiste de la médiation d'assurer une prestation structurée⁶⁵.

⁶⁴ Mary B. Anderson and Lara Olson, avec l'assistance de Kristin Doughty, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners* (Reflecting on Peace Practice Project/Collaborative for Development Action, 2003), p. 70 à 75.

⁶⁵ Ibid.

Faire en sorte que les participants représentent un large éventail de points de vue.

Si les spécialistes des affaires civiles peuvent ne pas être chargés de choisir les participants, ils sont souvent en mesure de faire des propositions. Dans toute la mesure possible, le dialogue devrait être ouvert à un large éventail d'opinions et de points de vue, et non pas seulement à des modérés souhaitant prendre la parole. Toutefois, on veillera tout particulièrement à trouver un juste équilibre entre les participants, car l'expression de positions extrêmes ou radicales pourrait faire avorter le processus⁶⁶.

- **Prendre en considération la sécurité et l'accessibilité** au moment de choisir le lieu du dialogue. Par exemple, les questions liées au transport ou à la sécurité pourraient exclure la participation de certaines personnes.
- **Être bien conscient que l'organisation matérielle d'un espace peut influencer sur la dynamique du pouvoir** entre les participants et être plus ou moins propice au dialogue. Si la tension est vive entre deux parties à une initiative de dialogue ou de réconciliation, il n'est pas approprié de les placer l'une à côté de l'autre.
- **Consulter les participants** après la rencontre pour déterminer ce qu'ils ont retiré du dialogue et s'ils pensent que des changements positifs en ont résulté.

Encadré 10.1 La boîte à outils : Favoriser le dialogue

Le dialogue peut se dérouler à bien des niveaux — local, régional et national — et prendre différentes formes. Les conférences de la paix sont l'une des approches qui ont été retenues par les composantes affaires civiles. L'exemple ci-après (**encadré 10.2**) décrit la méthode choisie par les affaires civiles pour modérer une conférence de la paix dans l'État soudanais du Kordofan-Sud visant à promouvoir la réconciliation et la coexistence pacifique entre deux groupes rivaux.

Étude de cas



Conférences de la paix modérées par les spécialistes des affaires civiles de la MINUS dans le Kordofan-Sud

Planification : Par le biais de consultations approfondies avec les parties, les spécialistes des affaires civiles ont appuyé l'élaboration de la méthodologie et de l'approche à mettre en œuvre.

Composition et rôle de l'équipe de facilitation : La composante affaires civiles a dirigé l'équipe de facilitation avec la collaboration d'autres partenaires. Cette équipe a appliqué les règles de base, est intervenue en qualité de médiatrice en cas de besoin, a apporté des éclaircissements au sujet de certaines questions, a fourni des orientations sur la coexistence pacifique aux participants à la conférence et a contrôlé le déroulement des sessions.

Règles de base : Des règles de base ont été proposées par l'équipe de facilitation et acceptées par les deux tribus. L'équipe a appliqué les règles pour gérer le processus et créer un cadre permettant de mener la négociation dans de bonnes conditions.

Gestion des groupes thématiques : Les groupes thématiques, qui se composaient de 20 participants (10 pour chaque partie), ont travaillé sans intervention de l'équipe de facilitation. Chaque groupe, guidé par l'équipe de facilitation, a choisi son modérateur, son rapporteur et son présentateur.

⁶⁶ Ibid.

Élaboration de questions thématiques : Chaque groupe thématique a défini séparément les sujets de préoccupation relevant de chaque thème. Des groupes plus restreints ont ainsi pu se constituer pour examiner ces sujets de préoccupation.

Négociations : Un dialogue direct s'est établi entre les participants de chacune des deux tribus dans le cadre des discussions qui ont eu lieu dans trois groupes thématiques s'occupant de questions spécifiques. Les deux tribus ont recensé de façon concertée les questions ci-après :

- Homicide et versement d'une indemnité (prix du sang);
- Coexistence pacifique et développement des relations;
- Services communs pour consolider la réconciliation.

Recherche du consensus et accord : Une fois que chaque groupe thématique est parvenu à un consensus sur les questions recensées, il a signé un document reprenant les points d'accord obtenus. Plus tard durant la conférence sur la paix, tous les participants membres des deux tribus ont approuvé ces accords.

Encadré 10.2 Étude de cas : Conférences de la paix modérées par les spécialistes des affaires civiles de la MINUS dans le Kordofan-Sud

Étude de cas



Appui fourni par la composante des affaires civiles de l'ONUCI au dialogue intercommunautaire

En réaction à des conflits à répétition opposant les éleveurs et les agriculteurs qui entraînaient de graves conséquences (meurtres, abattage d'animaux, destruction de maisons, etc.), la composante des affaires civiles de l'ONUCI a organisé un dialogue intercommunautaire entre agriculteurs et éleveurs dans un village du nord de la Côte d'Ivoire. Pendant les rencontres préparatoires destinées à obtenir l'accord des parties à participer à la réunion, la communauté des agriculteurs a refusé vigoureusement d'y assister en mettant en avant les dégâts causés à leurs champs et à leurs cultures par les animaux des éleveurs.

La composante affaires civiles et l'administration locale (le sous-préfet) ont proposé conjointement à la communauté des agriculteurs d'autoriser la représentation d'une pièce de théâtre dans leur village. La pièce a permis à cette communauté de visualiser ses propres réactions et réponses et de percevoir plusieurs manières de régler pacifiquement le conflit qui l'opposait aux éleveurs. Elle a également fait comprendre aux agriculteurs le lien affectif qui existe entre les éleveurs et leurs animaux et la façon dont un éleveur peut être affecté par l'abattage de l'une de ses bêtes. À la fin de la représentation, la communauté des agriculteurs a décidé de participer au dialogue.

Encadré 10.3 Étude de cas : Appui fourni par la composante des affaires civiles de l'ONUCI au dialogue intercommunautaire

Il convient de noter que si elles peuvent jouer un rôle important en matière d'atténuation et de gestion des conflits, les conférences de la paix ne doivent pas être considérées comme une panacée; elles ne doivent être envisagées que si une analyse préalable démontre qu'elles sont susceptibles d'être utiles. Sur le long terme, les conférences de la paix et les initiatives de dialogue doivent être associées ou doivent mener à une approche du conflit plus diversifiée, qui implique le plus souvent de collaborer avec divers partenaires.

Dans le prolongement d'un dialogue, la composante affaires civiles peut faciliter et appuyer des mécanismes de suivi qui rendent régulièrement compte à toutes les parties prenantes des progrès réalisés dans l'application des accords conclus. Ces mécanismes peuvent également signaler rapidement aux parties prenantes tout nouveau facteur de tension ou une défaillance dans l'application d'un accord. La mise en place de mécanismes conjoints de suivi qui garantissent la participation continue de toutes les parties à l'application de l'accord peut être un outil utile dans ce contexte.

Mesures prises pour faire face à des menaces contre les civils

Le rôle des missions de maintien de la paix et des composantes affaires civiles en matière de protection des civils a été présenté au [chapitre 4](#). Entre autres choses, les spécialistes des affaires civiles assurent une fonction d'alerte rapide et, à cet égard, servent de liaison entre les civils menacés de violences physiques et les composantes militaires, afin de renforcer la capacité de la force de maintien de la paix de répondre aux besoins de protection. Les composantes affaires civiles de certaines missions ont appuyé la capacité d'alerte rapide et coordonné les mécanismes de protection propres à la mission (voir [chapitre 9](#) et [encadré 10.4](#)).

Étude de cas



MONUSCO : Activités de protection en RDC

Les équipes mixtes de protection des civils, présentées au [chapitre 9](#) de la MONUSCO, dont l'action est souvent coordonnée par la composante affaires civiles, ont enregistré de grands succès en matière de renforcement de la protection des civils.

- Les équipes mixtes de protection des civils ont aidé les Casques bleus à assurer des escortes à destination des marchés et des champs à Shabunda et Walungu au Sud-Kivu, et à Kalembe et Pinga, dans le territoire de Masisi, au Nord-Kivu.
- À Walikale, au Nord-Kivu, en octobre 2009, les équipes mixtes de protection des civils ont facilité l'accès et la fourniture de services de santé par des organisations humanitaires, telles que l'ONG HEAL Africa qui a fourni une assistance psychosociale et médicale à plusieurs dizaines de victimes et apporté plus de 140 kilos de médicaments et de matériel dans la région.
- Au Nord-Kivu, en 2009, des équipes d'enquête mixtes — équipes interdisciplinaires de spécialistes des droits de l'homme des Nations Unies et d'enquêteurs congolais — dirigées par la composante droits de l'homme ont assuré le suivi des atteintes aux droits de l'homme (50 % des cas ont donné lieu à des poursuites).
- À Shabunda, au Sud-Kivu, une équipe mixte de protection des civils a permis à des spécialistes des droits de l'homme de se rendre dans le village inaccessible de Matili, où avaient été signalés des atteintes aux droits de l'homme et des cas de violences sexuelles.
- La mission d'une équipe mixte de protection des civils à Fizi (territoire de Fizi, au Sud-Kivu) a permis d'enregistrer 35 femmes qui avaient été violées et d'arrêter et de faire passer en jugement 10 membres des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), parmi lesquels le lieutenant-colonel Mutuare Daniel Kibibi, qui a été condamné à 20 ans de prison pour crimes contre l'humanité.

Encadré 10.4 Étude de cas : MONUSCO : Activités de protection en RDC



Étude de cas

Appui aux activités de règlement des conflits et d'alerte rapide à Jonglei (Soudan)

Au Soudan du Sud, les liens étroits que la composante affaires civiles a noués avec les communautés locales ont été déterminants pour les activités d'alerte rapide. En août 2011, en dépit des efforts déployés au plan local (appuyés par la composante affaires civiles) pour régler le conflit qui opposait depuis longtemps les communautés Lou Nuer et Murle à Jonglei, la situation s'est exacerbée. La composante affaires civiles s'est déployée avec les équipes intégrées de la MINUSS (composées à la fois d'éléments militaires et civils) dans la région où vivaient ces deux communautés pour suivre l'évolution de la situation et prévenir de nouvelles attaques. La composante a appuyé une initiative conjointe pour négocier un règlement pacifique, notamment à la faveur de pourparlers avec le très influent dirigeant local qui se faisait appeler le « prophète », et qui rassemblait autour de lui des jeunes en préparant une contre-offensive. Les négociations n'ayant pas permis de désenvenimer la situation, la composante affaires civiles a assuré une fonction d'alerte rapide au sujet d'attaques et de cibles potentielles qu'elle a signalées à l'équipe de direction de la mission et aux autorités locales. La mission a réagi en envoyant des soldats dans la région pour protéger les civils, et les autorités locales ont pu avertir les communautés. L'appui de la mission aux activités locales de règlement et de prévention des conflits n'a pas empêché l'escalade du conflit, mais le réseau de partenaires locaux créé par la composante affaires civiles a joué un rôle essentiel en permettant à la mission d'analyser la dynamique du conflit local et de repérer les menaces.

Encadré 10.5 Étude de cas : Appui aux activités de règlement des conflits et d'alerte rapide à Jonglei (Soudan)

Examen des facteurs de conflit

Les spécialistes des affaires civiles cherchent parfois à remédier aux causes structurelles des conflits en collaborant avec des partenaires disposant de compétences et de moyens dans ce domaine spécifique. Ces spécialistes des affaires civiles peuvent jouer un rôle important en proposant des interventions de nature à limiter les facteurs de déclenchement d'un conflit et à susciter la confiance dans le processus de paix. Ces facteurs sont très variables selon le contexte; ce sont notamment l'accès à l'emploi, les différends fonciers, la dégradation de l'environnement et la compétition pour les ressources naturelles. Ils contribuent généralement aux conflits lorsqu'ils se superposent à d'autres facteurs, tels que la polarisation ethnique, les niveaux élevés de pauvreté et d'inégalité et une gouvernance déficiente.

La composante affaires civiles de la MINUS a constaté que les conflits au Sud-Soudan ont de nombreuses causes profondes, dont certaines (comme la compétition pour les ressources, telles que la terre, l'eau, les pâturages, la production de charbon de bois, etc.) peuvent être atténuées au moyen d'une aide bien ciblée. Elle a collaboré étroitement avec les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies, comme le PNUD, en vue d'accéder aux ressources du Fonds pour le relèvement du Sud-Soudan afin d'essayer de régler les conflits liés au partage des ressources naturelles à Jonglei et trois autres États. Elle a aidé le gouvernement et les autorités locales à recenser les situations de conflit et les causes profondes les plus incontournables qui pourraient éventuellement être atténuées par le biais d'un financement supplémentaire de la part des



De retour après avoir négocié au sujet d'un différend foncier, Fishtown Beach (Libéria).

baillleurs de fonds. Elle a collaboré avec la population et les responsables locaux en vue de synthétiser ces informations et analyses sous la forme de plans à l'échelle de l'État qui soient viables et prévoient le suivi de leur application.

Étude de cas



La composante affaires civiles s'emploie à répertorier les facteurs de conflits en Côte d'Ivoire et à y remédier par le biais du Fonds pour la consolidation de la paix

En Côte d'Ivoire, la crise postélectorale a renforcé la tension intercommunautaire, ce qui a donné lieu au pillage massif de bâtiments gouvernementaux et de postes de police. La capacité de l'État d'assurer la sécurité et la fourniture des services s'en est trouvée diminuée, ce qui a encore aggravé l'instabilité.

La composante affaires civiles a procédé à une évaluation des besoins avec le Ministère de l'intérieur, le PNUD, la police et les ingénieurs des Nations Unies, et a présenté une proposition conjointe au Fonds pour la consolidation de la paix.

Le projet, qui porte sur la remise en état et la rénovation des bâtiments du gouvernement, de la police et de la gendarmerie, ainsi que sur le renforcement des capacités des fonctionnaires, des gendarmes et des policiers, et des projets de soutien de la cohésion sociale, a été financé par le Fonds pour la consolidation de la paix.

La composante affaires civiles et le PNUD coprésident le comité technique chargé de l'exécution du projet.

Encadré 10.6 Étude de cas : La composante affaires civiles s'emploie à répertorier les facteurs de conflit en Côte d'Ivoire et à y remédier par le biais du Fonds pour la consolidation de la paix

Soutien du dialogue et de la coopération entre les autorités gouvernementales et les groupes d'intérêt

En ce qui concerne le soutien du dialogue et de la coopération entre les autorités et les groupes d'intérêt concernés, les spécialistes des affaires civiles concentrent généralement leurs efforts sur la mise en place d'un cadre formel dans lequel les diverses parties prenantes peuvent faire des observations sur les activités gouvernementales ou y contribuer.

Étude de cas



Favoriser le dialogue en Haïti

En Haïti, la composante affaires civiles de la MINUSTAH a aidé les maires à organiser des réunions municipales auxquelles participaient des représentants de la police, de la justice et des notables locaux, pour tenter de régler des questions concernant la sécurité et l'état de droit dans leurs communes. Du fait de la présence d'un observateur extérieur, le plus souvent un membre de la composante affaires civiles ou d'une autre composante de la mission, les divers acteurs ont surmonté en partie leurs soupçons et leur méfiance mutuels et ont pu engager un dialogue sur un certain nombre de problèmes pratiques. La composante affaires civiles a contribué à créer un climat dans lequel les parties prenantes locales ont compris qu'il était en leur pouvoir de régler certains de leurs problèmes. Dans certains cas, les maires ont pris l'initiative d'organiser des réunions de ce type sans demander une aide supplémentaire à la mission. Les spécialistes des affaires civiles ont fait office de modérateurs en s'assurant que le dialogue restait polarisé sur des questions concrètes et que les participants ne tombaient pas dans la récrimination.

Encadré 10.7 Étude de cas : Favoriser le dialogue en Haïti

Tables rondes politiques

La composante affaires civiles peut être ou ne pas être, selon la configuration et le mandat de la mission où elle opère, un acteur principal de la facilitation du processus électoral, mais ses membres doivent encourager les actuels et futurs fonctionnaires locaux en poste à faire leurs principes de bonne gouvernance. Ils peuvent s'y employer pendant les campagnes électorales locales en favorisant l'organisation de tables rondes des partis politiques à la faveur desquelles les candidats débattent en toute franchise de questions de politique générale avec la population locale. Ces espaces de discussion peuvent contribuer largement à clarifier les règles du « jeu démocratique » et renforcer une vision commune des responsabilités qui incomberont aux futures autorités locales. Par ailleurs, ces initiatives permettent également aux composantes affaires civiles de jouer un rôle déterminant en surveillant le contexte et en mettant en évidence la dynamique du conflit qui pourrait aggraver les tensions électorales au niveau local.

Étude de cas



Soutien apporté par la composante affaires civiles de la MINUS aux tables rondes politiques au Soudan

Afin d'appuyer le développement d'un espace politique robuste et ouvert à toutes les tendances politiques dans la période préélectorale allant de janvier à avril 2010, la composante affaires civiles de la MINUS a collaboré avec les partis politiques des 10 États du sud du pays à l'organisation de 25 tables rondes réunissant les partis politiques. Ces instances ont suscité l'intérêt des acteurs essentiels que sont l'administration publique, la société civile, les chefs traditionnels, les associations de jeunes et les organisations féminines.

Ces instances étaient conçues comme relevant d'une stratégie d'atténuation des conflits, l'idée étant de promouvoir une interprétation commune des procédures et codes déontologiques électoraux afin d'éviter d'éventuels actes de violence électorale. Toutefois, elles ont également fourni aux petits partis, qui n'ont pas la capacité de rivaliser avec les deux partis principaux (Mouvement populaire de libération du Soudan et Parti du Congrès national), une rare occasion de débattre de leur programme de mesures en faveur de la paix et de s'engager à ne pas avoir recours à la violence pendant le processus électoral.

Les représentants d'un grand nombre d'États se sont ouvertement félicités du rôle joué par ces tables rondes s'agissant d'atténuer les différences et de prévenir les conflits potentiels entre les partis politiques, ce qui a contribué à garantir un climat électoral sûr. Après les élections, la composante affaires civiles a poursuivi dans la même voie avec le Groupe de la gouvernance du PNUD afin de continuer de fournir ensemble un appui aux espaces de discussion locaux et au dialogue entre les partis politiques.

Encadré 10.8 Étude de cas : Soutien apporté par la composante affaires civiles de la MINUS aux tables rondes politiques au Soudan

Étude de cas



Intégration de la parité entre les sexes dans le développement de l'espace politique

À la MINUSTAH, dans le cadre des préparatifs du second tour des élections présidentielles et législatives de 2011, la composante affaires civiles a organisé un forum électoral spécial pour les femmes. Il s'agissait de mobiliser ces dernières en vue des élections, de créer un espace de dialogue et de réflexion sur les droits des femmes et de formuler des recommandations concernant la défense de leurs intérêts.

Encadré 10.9 Étude de cas : Intégration de la parité entre les sexes dans le développement de l'espace politique

Favoriser la participation de la société civile

Comme on l'a vu plus précédemment, la composante affaires civiles peut jouer un rôle important d'appui aux acteurs de la société civile locaux en matière de gestion des conflits au niveau local et de participation aux processus de paix nationaux. Le fait d'aider les acteurs de la société civile à participer à ces processus est un important moyen de renforcer la participation du public à l'instauration de la paix. Par exemple, comme l'indique l'[encadré 10.10](#), la composante affaires civiles de la MINUAD a appuyé le pro-

cessus de paix au Darfour en favorisant la participation de représentants de la société civile à une série de conférences de haut niveau organisées à Doha.

Étude de cas



La composante affaires civiles de la MINUAD appuie la participation de la société civile au processus de paix au Darfour

Après une médiation pour le Darfour organisée avec des experts à Doha en 2009, l'équipe conjointe Union africaine-ONU d'appui à la médiation, la MINUAD et les partenaires sont convenus de la nécessité d'associer la société civile aux processus de paix au Darfour.

La composante affaires civiles et les autres composantes de la MINUAD ont tenu une série de consultations avec les groupes de la société civile pour faciliter le choix démocratique de représentants qui pourraient exprimer les préoccupations de la société civile dans le cadre du processus de paix.

Afin de préparer les représentants de la société civile en vue d'une série de conférences à Doha, la composante affaires civiles a facilité l'organisation à travers le Darfour d'un certain nombre d'ateliers sur le rôle de la société civile dans le processus de paix. Ces ateliers ont été l'occasion pour différents acteurs et groupes ethniques d'examiner des questions complexes.

Ces ateliers ont permis aux représentants de la société civile de formuler des recommandations précises en vue d'un accord de paix global et durable.

Encadré 10.10 Étude de cas: La composante affaires civiles de la MINUAD appuie la participation de la société civile au processus de paix au Darfour

Collaborer avec les partenaires pour appuyer les activités locales de gestion des conflits

En cas de besoin, les composantes affaires civiles peuvent faciliter la communication entre les organisations locales ou internationales ou les ONG spécialisées dans la gestion des conflits et les communautés et autorités locales qui pourraient mettre à profit leurs conseils et leur assistance. De la sorte, ces composantes peuvent contribuer à établir un lien entre les communautés locales et les entités pouvant leur apporter un appui sous la forme d'un renforcement des capacités ou de la fourniture de conseils.

Au sein de l'ONU, il existe également un groupe spécialisé qui fournit un appui aux initiatives de médiation du système des Nations Unies, des États Membres, des organisations régionales et sous-régionales, et des partenaires intéressés. Le Groupe de l'appui à la médiation est rattaché à la Division des politiques et de la médiation du DAP. Il fournit un appui dans trois domaines principaux : renforcement des capacités; conseils, enseignements tirés et pratiques optimales en matière de médiation; et soutien technique et financier des processus de paix. On trouvera des indications sur la manière de prendre contact avec le Groupe et d'accéder aux enseignements tirés et aux pratiques optimales dans la section consacrée aux [Lectures recommandées](#) à la fin du présent chapitre.

Étude de cas



La composante affaires civiles favorise le renforcement des capacités locales en matière de gestion des conflits en RDC en collaboration avec l'ONG Search for Common Ground

Face au conflit opposant depuis longtemps les populations d'Enyele et de Munzaya dans la province de l'Équateur de la RDC, la composante affaires civiles a lancé une série d'activités en collaboration avec l'ONG internationale Search for Common Ground (SFCG) et des partenaires des Nations Unies.

À partir de 2009, deux années de conflit prolongé entre les deux communautés au sujet de l'accès aux ressources naturelles et aux droits de pêche ont fait plus de 100 victimes, déplacé quelque 160 000 personnes et détruit des centaines de maisons, magasins et biens individuels.

En l'espace d'un an (de juin 2010 à mai 2011), la composante affaires civiles a organisé cinq ateliers de renforcement des capacités, complétés par des activités culturelles et sportives intercommunautaires organisées par des partenaires dans l'ensemble de la zone touchée par le conflit.

Un plan d'action commun, assorti d'une feuille de route détaillant les activités complémentaires à réaliser à l'appui de la consolidation de la paix, a été élaboré, à la suite d'une série d'ateliers sur la médiation dans les conflits organisés et appuyés par la composante affaires civiles de la MONUSCO, la SFCG et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Le plan d'action commun donne une vue d'ensemble de la réglementation devant régir l'égalité d'accès aux étangs de pêche pour les communautés Enyele et Munzaya et les négociations directes entre les tribus Lobala et Boba, qui étaient au centre du conflit, en vue d'instaurer une cohabitation pacifique.

Le processus local de consolidation de la paix, appuyé par la composante affaires civiles, l'administration provinciale et la SFCG, a permis de renouveler un pacte de non-agression entre les deux communautés et a donné lieu à une grande fête de la réconciliation.

Encadré 10.11 Étude de cas : La composante affaires civiles favorise le renforcement des capacités locales en matière de gestion des conflits en RDC en collaboration avec l'ONG Search for Common Ground

10.3 Considérations, difficultés et risques

Les spécialistes des affaires civiles doivent être conscients de certaines des difficultés et des risques potentiels ou effets non voulus de leur participation au processus de paix et de la réalisation de ces types d'activités.

L'absence de « dividendes de la paix » tangibles pourrait vouloir dire que les acteurs locaux ne voient pas l'intérêt de participer aux activités de gestion des conflits

De même que certains interlocuteurs locaux ne voient pas immédiatement l'avantage de rencontrer les spécialistes des affaires civiles (voir [chapitre 9](#)), ils peuvent également avoir du mal à comprendre l'intérêt de participer au dialogue s'ils ne voient pas les résultats tangibles de ce dialogue. Ces résultats pourraient être l'amélioration de

la sécurité, un relâchement de la tension, la prévention des dégâts matériels, l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles et à la terre, et l'amélioration de la qualité de la vie. Il importe donc que le dialogue soit lié aux processus généraux et porte sur des questions concrètes. Il peut dans un premier temps viser à renforcer ou rétablir le contact et les relations entre les parties, mais l'intérêt que les participants y portent peut diminuer si les facteurs de conflit ne finissent pas par être abordés. Si la composante affaires civiles n'a pas les moyens nécessaires pour traiter d'une manière exhaustive les facteurs ou causes profondes des conflits et n'a pas été chargée de le faire, elle peut aider à mobiliser les ressources ou la volonté politique pour traiter de questions spécifiques (telles que la sécurité, l'administration de la justice ou la gestion des ressources naturelles). Elle peut, par l'intermédiaire de la structure de la mission, recommander au gouvernement, aux donateurs, aux partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies et aux acteurs de la mission d'aider à régler les problèmes concrets soulevés par le biais du dialogue.

Réunir les parties impliquées dans le conflit peut l'aggraver

L'un des plus grands risques posés par l'organisation de rencontres en vue d'un dialogue ou d'une réconciliation est la possibilité d'aggraver le conflit et de voir la confiance se dégrader. Les enseignements tirés de l'expérience des praticiens montrent que des initiatives de dialogue ou de réconciliation mal conçues ou mal gérées peuvent approfondir les divisions et renforcer les préjugés. Que son rôle soit d'appui ou de facilitation directe, la composante affaires civiles doit recenser les questions principales ou potentiellement difficiles avant que le dialogue n'ait lieu (on trouvera des conseils pratiques concernant l'organisation de réunions publiques et de dialogues dans la [section 9.1](#)). Il importe de ne pas être trop ambitieux, d'être réaliste au sujet des compétences et des capacités de l'équipe et de faire en sorte que les facilitateurs possèdent les aptitudes et l'expérience requises pour désamorcer les tensions.

Les acteurs locaux peuvent être marginalisés

En règle générale, les spécialistes des affaires civiles ne doivent pas assumer un rôle de direction en matière de gestion et de règlement des conflits. En l'absence d'autres personnes ou institutions pouvant diriger le processus, la composante affaires civiles peut assumer ce rôle en dernier recours. Les spécialistes des affaires civiles doivent constamment garder à l'esprit la manière et la méthode avec lesquelles ils appuient les acteurs et processus locaux. La recherche menée dans le cadre du projet intitulé *Réflexion sur la pratique de la paix* indique un certain nombre de méthodes appliquées par les organismes internationaux qui peuvent involontairement marginaliser les acteurs locaux⁶⁷, à savoir notamment :

- Présenter d'une manière péremptoire des modèles de gestion des conflits sans laisser aux intéressés la possibilité d'examiner si et comment ils sont adaptés à leur situation;

⁶⁷ Mary B. Anderson et Lara Olson, avec le concours de Kristin Doughty, *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners* (Reflecting on Peace Practice Project/Collaborative for Development Action, 2003), p. 25 et 26.

- Donner l'impression de « s'occuper de la situation », les intéressés étant ainsi amenés à penser que les problèmes sont en cours de traitement;
- Favoriser la dépendance à l'égard d'« experts » extérieurs auxquels il est constamment fait appel pour diriger les activités.

Lectures recommandées

Nom	Réseau des affaires civiles
Description	La bibliothèque a une section sur la gestion des conflits et le renforcement de la confiance qui contient un très grand choix de recommandations sur ces questions, en particulier sur la collaboration avec la société civile et sur la réconciliation.
Source	Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org

Nom	Literature Survey on Local Peacebuilding
Description	Un résumé de la recherche universitaire récente sur les différents aspects de la consolidation de la paix au niveau local réalisé pour le compte des composantes affaires civiles par l'Université Columbia.
Source	Cette recherche est accessible en se connectant au réseau des affaires civiles. Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org

Nom	Engaging Civil Society in Peacekeeping: Strengthening Strategic Partnerships between United Nations Peacekeeping Missions and Local Civil Society Organizations during Post-conflict Transitions (Participation de la société civile au maintien de la paix : Renforcement des partenariats stratégiques entre les missions de maintien de la paix des Nations Unies et les organisations de la société civile locales dans les transitions d'après conflit)
Description	Brève étude des enseignements tirés de l'expérience assortie de plusieurs observations et recommandations pratiques sur la manière dont les missions des Nations Unies doivent collaborer avec la société civile.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org

Nom	Conflict management for peacekeepers and peacebuilders (ACCORD, 2007)
Description	Guide pratique conçu pour aider à gérer un conflit dans le cadre du maintien de la paix.
Source	http://www.accord.org.za/publications/books/368-conflict-management-for-peacekeepers-and-peacebuilders
Nom	Mary B. Anderson et Lara Olson, avec le concours de Kristin Doughty, <i>Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners</i> (Reflecting on Peace Practice Project/Collaborative for Development Action, 2003)
Description	Présente les enseignements tirés de l'expérience des praticiens de la paix et met en lumière l'importance d'une approche de la consolidation de la paix qui prenne en considération les éléments sensibles liés au conflit.
Source	http://www.cdainc.com/publications/rpp/confrontingwar/ConfrontingWar.pdf
Nom	Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles : Rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011)
Description	Le rapport du Groupe consultatif de haut niveau examine les domaines dans lesquels il convient d'améliorer l'efficacité et l'efficience des capacités civiles des Nations Unies. On y trouvera une série de recommandations sur la facilitation et le soutien des moyens locaux dans les pays touchés par un conflit.
Source	http://www.civcapreview.org
Nom	Groupe de l'appui à la médiation
Description	Le Groupe de l'appui à la médiation coordonne l'appui de l'ONU en matière de médiation et est le dépositaire institutionnel des savoirs, enseignements tirés de l'expérience et des pratiques optimales dans ce domaine. Par ailleurs, il héberge un outil d'appui à la médiation en ligne, UN Peacemaker, à l'intention des spécialistes internationaux du rétablissement de la paix. Cet outil donne également accès à une riche banque de données sur les accords de paix modernes.
Source	Le site Web de UN Peacemaker est le suivant : http://peacemaker.unlb.org/

Chapitre 11 | Appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État



Le présent chapitre examine les concepts, activités et problèmes principaux que soulève l'exécution de leur troisième rôle principal en matière d'affaires civiles, à savoir le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État. Il présente différents modèles de gouvernement, examine l'approche retenue par les composantes affaires civiles à l'appui des institutions publiques, décrit les activités entreprises au titre de ce rôle et fournit conseils pratiques, exemples et pratiques optimales.

11.1 Maintien de la paix et appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État

Le rétablissement de l'autorité de l'État est rarement l'une des principales tâches mandatées par le Conseil de sécurité et il y a même eu des cas dans lesquels cet élément a été ajouté au mandat à une date ultérieure. Toutefois, ces dernières années, on en est venu de plus en plus à voir dans la stabilisation des États fragiles une condition essentielle du maintien et de la consolidation de la paix.

C'est ce que reflètent nombre de résolutions récentes du Conseil de sécurité, dont la résolution 1974 (2011), dans laquelle le Conseil de sécurité demande au Gouvernement

afghan d'« améliorer la gouvernance » et de « poursuivre la réforme législative et la réforme de l'administration publique afin d'y asseoir les principes de bonne gouvernance ». Par ailleurs, dans le cas d'Haïti, la résolution 1892 (2009) du Conseil « demande à la MINUSTAH, agissant dans le cadre de son mandat, de continuer à appuyer le renforcement des institutions de l'État, en particulier à l'extérieur de Port-au-Prince, y compris en offrant les services de spécialistes aux principaux ministères et institutions ».

Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil de sécurité a également autorisé la mission de maintien de la paix à assumer temporairement les fonctions administratives et législatives de l'État en mettant en place une administration transitoire, comme au Kosovo et au Timor-Leste. Toutefois, il importe de rappeler la spécificité des circonstances dans lesquelles ces deux missions ont été créées et le fait que les mandats exécutifs sont généralement considérés comme un dernier recours dans des situations où un territoire est pratiquement dépourvu d'institutions publiques opérationnelles.

Institutions publiques légitimes et capacité de résistance aux conflits

Les raisons justifiant la participation du personnel de maintien de la paix aux efforts de rétablissement de l'autorité de l'État figurent, en 2008, dans le document intitulé *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations* ou « Doctrine Capstone », où il est indiqué ce qui suit :

[...] Un État doit être en mesure d'exercer le contrôle sur son territoire national afin de pouvoir générer des revenus et fournir les services de base à sa population. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies peuvent soutenir [les activités visant à appuyer] la restauration et le renforcement de l'autorité de l'État... [qui] peuvent comprendre les efforts visant à développer la participation politique ainsi que le soutien opérationnel immédiat aux activités des institutions de l'État. Selon les cas, ce soutien peut incorporer le développement de capacités à petite échelle ou l'appui au processus plus large de restructuration constitutionnelle ou institutionnelle⁶⁸.

On s'accorde de plus en plus à considérer que, pour que l'État puisse résister à un conflit, il doit s'appuyer sur une dynamique politique caractérisée par l'ouverture, qui confère une légitimité à ses institutions et dans laquelle la population puisse mettre sa confiance. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, par exemple, a insisté sur le fait que les pays fragiles qui ont déjà fait l'expérience d'un conflit sont particulièrement vulnérables face aux nouvelles vagues de violence politique et criminelle, aggravées par une série de facteurs de stress internes et externes qui ne peuvent être combattus que par des « institutions légitimes qui incarnent la capacité du corps social à résister au stress⁶⁹ ».

Comme on l'a vu avec la prédominance de conflits à l'intérieur des États plutôt qu'entre États au [chapitre 1](#), la nature des opérations de maintien de la paix a radicalement

⁶⁸ *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations* (« doctrine Capstone », 2008), section 2.4.

⁶⁹ *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, p. 7.



Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : Conflits, sécurité et développement

Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* de la Banque mondiale se concentre sur le lien existant entre les conflits, la sécurité et le développement et rappelle qu'à l'heure actuelle 1,5 milliard de personnes vivent dans des pays touchés par des cycles répétés de violence politique et criminelle, qui perturbent le développement et engendrent une profonde misère humaine. Le fait d'incorporer la violence criminelle au facteur conflit est essentiel pour mieux comprendre les causes et les symptômes de la fragilité d'un État et les différentes manières, tant internes qu'externes, dont un processus de paix peut être compromis. On peut en déduire que, dans un État fragile, les stratégies visant à promouvoir la bonne gouvernance doivent être comprises et mises en œuvre autrement que dans un État où les facteurs de stress internes et externes ne sont pas aussi prégnants. Le rapport fait ressortir l'importance d'institutions légitimes, dans lesquelles il voit le seul « système immunitaire » pouvant aider efficacement une société à résister à ces facteurs de stress et à ces chocs internes et externes.

Le rapport décrit une stratégie devant permettre de rompre la spirale de la violence et de l'instabilité, en soulignant le besoin de sécurité, la justice et la création d'emplois comme conditions préalables au renforcement de la confiance dans l'État et à la transformation positive des institutions. Sans prescrire de formules pour le renforcement de la confiance et des institutions, le rapport présente des enseignements qui ont été tirés dans différents contextes et qui peuvent être adaptés à la situation particulière des pays concernés. Après avoir fixé comme priorité le développement d'institutions légitimes, il souligne l'importance pour les dirigeants nationaux de forger des coalitions suffisamment inclusives pour jeter les bases de la transformation des institutions. Parmi les programmes nationaux ayant donné de bons résultats, il attire l'attention sur les suivants :

- Les programmes qui appuient des relations participatives entre l'État et la société dans les zones où règne l'insécurité;
- Les programmes de réforme de la sécurité et de la justice qui commencent par viser des fonctions de base simples et tiennent compte des liens existant entre les systèmes de la police et de la justice civile;
- Les programmes de création d'emplois, couvrant notamment des travaux publics de grande envergure;
- Les programmes qui associent les femmes à leur conception et à leur exécution;
- Les initiatives axées sur la lutte contre la corruption qui prouvent que les nouvelles initiatives et recettes peuvent être bien gérées.

Par ailleurs, le rapport traite de la nécessité pour l'aide internationale de s'adapter aux besoins et situations spécifiques des États fragiles et de recentrer son intervention dans ces pays sur le renforcement de la confiance, la sécurité de la population, la justice et l'emploi. En outre, il préconise une réforme des procédures des organisations internationales permettant à ces dernières de répondre plus rapidement aux besoins des États fragiles.

Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* peut être téléchargé depuis le site de la Banque mondiale : <http://wdr2011.worldbank.org/>.

changé. Il est de plus en plus demandé à l'ONU non de maintenir la paix entre des États, mais d'appuyer un processus de paix à l'intérieur d'un pays dans lequel le conflit résulte souvent, d'une manière ou d'une autre, de l'incapacité de l'État de régler des différends de caractère politique, économique et social. Si un État tire son autorité de la capacité et de l'aptitude de son gouvernement à exercer son pouvoir sur l'ensemble du territoire et de la population, son impuissance à exercer ce pouvoir signale la faiblesse de l'État et de son gouvernement. Un gouvernement dont le pouvoir est affaibli, quelle qu'en soit la raison, doit retourner à la source de ce pouvoir, c'est-à-dire la population, pour rétablir sa légitimité et, partant, son autorité. La délégation de pouvoir de la population au gouvernement peut prendre diverses formes, un processus électoral étant toutefois la plus fréquente. Cela dit, ce n'est pas un mince exploit pour un État de faire participer ses citoyens à un tel processus, en particulier lorsqu'il est considéré par de nombreux citoyens comme une partie au conflit au lieu d'en être le régulateur, ce qui est si souvent le cas dans les situations postconflituelles. Les conflits peuvent être aussi bien une cause qu'une conséquence d'une perte de légitimité par un gouvernement, et ils entraînent à coup sûr une réduction du rayon d'action des institutions publiques à travers le territoire, privant encore un peu plus les citoyens qui sont exclus de toute retombée concrète de la gestion des ressources sociales et économiques par l'État.



L'**État** peut être résumé comme étant un territoire défini où vit une population sous l'autorité d'un gouvernement⁷⁰.

La **gouvernance** « s'entend de la manière dont le pouvoir est exercé aux fins de la gestion des ressources sociales et économiques d'un pays au service du développement. Elle désigne la façon dont les personnes au pouvoir en usent⁷¹. »

Même si cela revient à schématiser à l'excès la dynamique complexe entre l'autorité de l'État et la source de cette autorité, autrement dit, sa légitimité, il semble clair que, si la population d'un État n'a pas (partiellement ou entièrement) confiance en lui, cet État sera particulièrement exposé à des vagues successives de conflits. Cela étant, le rétablissement de l'autorité de l'État consiste pour une part essentielle à reconstruire sa légitimité et à redonner confiance à la population dans les institutions publiques. En particulier, la légitimité et, partant, l'autorité de l'État, dépend de la confiance que les citoyens font au gouvernement s'agissant de prendre des décisions qui tiennent compte de leurs intérêts individuels, dans le cadre de l'intérêt collectif. Cette relation entre les gouvernants et les gouvernés, que Jean-Jacques Rousseau appelait le « contrat social », est aujourd'hui comprise pour une large part en termes de bonne gouvernance.

⁷⁰ Malcolm Nathan Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 2003), p. 178. Si les définitions peuvent risquer d'être trop restrictives ou trop imprécises, le fait de disposer d'une interprétation des principaux termes utilisés dans le cadre des activités relatives aux affaires civiles aide à mieux comprendre la logique de certaines actions et de certains objectifs. Ces définitions de l'État et de la gouvernance ne sont manifestement ni exclusives ni exhaustives, mais ont été choisies pour illustrer certains des arguments développés dans le présent chapitre.

⁷¹ Peter McCawley, *Governance in Indonesia: Some Comments* (Asian Development Bank Institute, 2005), p. 2.

La bonne gouvernance

Si, comme nous l'avons vu plus haut, la gouvernance est « la façon dont les personnes au pouvoir en usent », la bonne gouvernance implique que « la façon » en question permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins et priorités et que ce pouvoir est en dernière analyse utilisé pour défendre leurs intérêts. Les définitions varient, mais l'ONU considère que la bonne gouvernance, entendue comme bonne pratique en matière de prise de décisions et d'application de ces décisions, est décrite comme participative, axée sur la recherche d'un consensus, responsable, transparente, réceptive, efficace et efficiente, équitable, inclusive et respectant la primauté du droit.

Si le gouvernement, le gouvernement central ou l'administration locale, est bien le décideur, il doit son autorité aux citoyens qui l'ont élu et est tenu de rester responsable de ses actes envers eux. En principe, même non élu, un gouvernement doit sa souveraineté à la population du pays. Ce qu'il importe de saisir ici est que, pour que la bonne gouvernance soit efficace, le processus décisionnel doit mobiliser deux acteurs essentiels : l'État/le gouvernement et la société/les citoyens. C'est la gouvernance démocratique. Il importe que les spécialistes des affaires civiles ne considèrent pas ces principes comme abstraits ou seulement applicables à la politique de haut niveau, mais apprennent à en tenir compte dans leur travail quotidien. Par exemple, lorsqu'elle recommande à un maire d'organiser une assemblée pour expliquer à la population locale comment la municipalité gère les recettes et les dépenses, la composante affaires civiles œuvre avec cette administration locale à promouvoir les principes de bonne gouvernance en favorisant l'obligation de rendre compte, la transparence et la réceptivité, ainsi que l'efficacité et l'efficience.

En d'autres termes, le travail que la composante affaires civiles est chargée d'accomplir à l'appui du rétablissement et du renforcement de l'autorité de l'État consiste à collaborer non seulement avec les institutions publiques et les autorités locales, mais aussi, et simultanément, avec les autres principales parties prenantes dans la gouvernance démocratique que sont les citoyens et la société qu'ils constituent. Le rétablissement de l'autorité de l'État passe par la restauration de sa légitimité, laquelle n'est possible que lorsque le gouvernement et la société participent à un dialogue ouvert et réceptif. Toutefois, il n'existe pas de modèles de gouvernance et le rôle de la composante affaires civiles consiste à faciliter la mise en place par les principales parties prenantes de mécanismes de gouvernance qui soient adaptés à la situation et aux besoins spécifiques du pays d'accueil et à leur prêter son concours à cette fin.

L'importance de l'appropriation nationale et locale a été rappelée ces dernières années par les pays membres du Groupe g7+⁷². Ces pays, affectés par des conflits et fragiles, participent au Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État avec les partenaires internationaux, y compris les États donateurs, afin d'élaborer une nouvelle approche conjointe de la consolidation de la paix et de la réduction de la fragilité qui les expose à de nouveaux conflits et au sous-développement. En

⁷² Le Groupe g7+ est un groupement ouvert de pays fragiles touchés par un conflit. Créé en 2010, il s'est rapidement étoffé et comprend la plupart des pays accueillant actuellement ou ayant récemment accueilli une mission de maintien de la paix. Dix-neuf pays sont actuellement membres du groupe, mais la liste est appelée à s'allonger : Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Guinée,

2010, le g7+ a déclaré à Dili que « les pays fragiles comprennent la nécessité d'instaurer une bonne gouvernance qui renforce l'autonomie de leur population par le biais d'une administration publique et d'une gestion financière ouvertes et transparentes [...] c'est l'application des principes de la bonne gouvernance qui permet d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration publique⁷³ », en réaffirmant l'importance que les États sortant d'un conflit attachent à la bonne gouvernance en tant que condition de la stabilité et de la paix.

Plus récemment, en novembre 2011, le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État a adopté le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », qui a confirmé la primauté à accorder à des processus de transition pour sortir d'une situation de fragilité qui soient placés sous le contrôle et la direction des pays concernés. Il réaffirme le rôle fondamental joué par le pouvoir politique légitime, la sécurité, la justice, l'emploi et l'amélioration des moyens de subsistance, ainsi que par la fourniture responsable et équitable de services dans la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.



Extraits de « What is Good Governance? », Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), 2009

Participation

- La participation peut être directe ou assurée par l'intermédiaire d'institutions ou de représentants légitimes. Elle doit reposer sur des informations appropriées et être organisée, ce qui suppose, d'une part, la liberté d'association et d'expression et, d'autre part, une société civile.

État de droit

- Une bonne gouvernance suppose des cadres juridiques équitables appliqués en toute impartialité. Elle requiert aussi la pleine protection des droits de l'homme et en particulier des minorités. Pour le strict respect des lois, il faut un appareil judiciaire indépendant et une police impartiale et incorruptible.

Transparence

- Il y a transparence quand les décisions sont prises et appliquées selon les règles et règlements en vigueur. Il y a également transparence quand ceux qui seront affectés par les décisions prises ont librement et directement accès à l'information. La transparence signifie aussi que l'information donnée est suffisante et qu'elle est présentée sous des formes aisément compréhensibles.

Réceptivité

- Une bonne gouvernance exige que les services assurés aux différentes parties prenantes le soient dans un délai raisonnable.

Recherche d'un consensus

- Dans toute société, on compte de nombreux acteurs et autant de points de vue. Une bonne gouvernance exige que l'on parvienne à concilier les intérêts

Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste et Togo. On trouvera une liste actualisée sur le site : <http://www.g7plus.org/members/>.

⁷³ Déclaration de Dili, 10 avril 2010; <http://www.g7plus.org/news-articles/2010/4/10/dili-declaration.html>.

des différents groupes de la société pour que soit atteint un consensus sur ce que représente l'intérêt réel de la collectivité tout entière et sur la manière d'y parvenir. Elle suppose aussi une vision ample et à long terme de ce qui est nécessaire pour un développement humain durable et des moyens à mettre en œuvre pour garantir un tel développement. Une telle vision ne peut résulter que d'une bonne compréhension du contexte historique, culturel et social de la société ou de la collectivité.

Équité et ouverture

- Le bien-être d'une société exige que tous ses membres y jouent un rôle et n'éprouvent aucun sentiment d'exclusion. Cela suppose que tous, mais surtout les plus vulnérables, aient la possibilité d'améliorer ou de maintenir leur qualité de vie.

Efficacité et efficience

- On peut parler de bonne gouvernance quand les institutions et les processus mis en œuvre produisent des résultats qui répondent aux besoins de la société tout en tirant le meilleur parti possible des ressources mises à leur disposition. Dans ce contexte, la notion d'efficience recouvre aussi l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

Responsabilité

- C'est là un élément clef d'une bonne gouvernance. Il est du devoir non seulement des administrations publiques mais aussi du secteur privé et des organisations de la société civile de rendre compte de leurs actes au public et à leurs partenaires officiels. Qui est responsable devant qui est variable selon que les décisions ou mesures prises sont internes ou externes à l'organisation ou à l'institution considérée. D'une manière générale, l'organisation ou institution est comptable de ses actes envers ceux qui seront touchés par ses décisions ou actions. L'obligation de rendre compte ne peut être exécutée en l'absence de transparence et de respect du droit.



New Deal pour l'engagement dans les États fragiles⁷⁴

Réunis en novembre 2011 à Busan (République de Corée), les membres du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, parmi lesquels figurent les pays membres du Groupe g7+, ont élaboré et largement approuvé le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles ». Les signataires « reconnaissent que le succès de nos efforts combinés repose sur le leadership et l'engagement du groupe g7+ des États fragiles soutenu par les acteurs internationaux. Nous reconnaissons également que des relations constructives entre l'État et la société, et l'autonomisation des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés en tant qu'acteurs clefs pour la paix, sont au cœur d'une consolidation de la paix et d'un renforcement de l'État réussis. Ces éléments sont indispensables pour mettre en œuvre le "New Deal" ».

Les pays et les gouvernements qui ont approuvé le New Deal :

⁷⁴ Le texte intégral du *New Deal* est consultable sur le site : <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>.

- Ont accepté d'utiliser les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État afin de guider leur travail et d'élaborer des indicateurs pour suivre les progrès qui auront été réalisés. Les cinq objectifs sont les suivants :
 - i) Légitimité politique : encourager des accords politiques et un règlement des conflits inclusifs;
 - ii) Sécurité : établir et renforcer la sécurité des personnes;
 - iii) Justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice;
 - iv) Fondements économiques : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance;
 - v) Revenus et services : gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables.
- Se sont engagés à soutenir des transitions inclusives placées sous la direction et le contrôle des pays concernés, devant permettre de surmonter la fragilité sur la base d'une évaluation de cette fragilité qui, avec l'appui des partenaires internationaux, déboucherait sur « une vision et un plan unique dirigés par les pays, et un accord national visant à mettre en œuvre le plan, en utilisant les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour suivre les progrès et soutenir un dialogue politique inclusif et participatif ».
- Se sont engagés à renforcer la confiance mutuelle entre les personnes, les communautés, l'État et les partenaires internationaux en utilisant l'aide d'une manière plus transparente et en mettant en place des mécanismes conjoints pour réduire la volatilité de l'aide, ainsi qu'en améliorant la gestion des risques liés aux situations de fragilité et en accroissant les investissements en faveur des priorités en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. La confiance mutuelle sera également renforcée par la consolidation des systèmes nationaux, en particulier des systèmes de gestion des finances publiques, et par l'augmentation de la proportion des dépenses publiques financées par les recettes nationales. Le renforcement équilibré des capacités des institutions publiques et de la société civile et l'amélioration de la prévisibilité de l'aide relèvent de la même approche, qui consiste à obtenir des résultats tangibles comme principale condition préalable au renforcement de la confiance.

Étant donné que la plupart des pays qui accueillent une opération de maintien de la paix sont actuellement membres du Groupe G7+, le New Deal a des conséquences importantes et offre aux gouvernements de ces pays des possibilités intéressantes de collaboration aux fins de la consolidation de la paix.

Gouvernance locale

Les composantes affaires civiles opérant essentiellement au niveau local, leur impact sur le rétablissement de l'autorité de l'État est plus marqué à ce niveau-là. En soutenant la bonne gouvernance à ce niveau, les spécialistes des affaires civiles favorisent un processus donnant à la population un accès plus direct aux institutions de gouvernance. À cette fin, ils facilitent la communication entre les autorités locales et la population, valorisent le principe de responsabilité et la transparence et encouragent une approche participative de la prise de décisions. En d'autres termes, les composantes affaires civiles appuient la gouvernance démocratique.

Le rapport du PNUD intitulé *Governance for Peace. Securing the Social Contract* (2012) définit comme suit la gouvernance locale :

[...] les systèmes, institutions et processus grâce auxquels les autorités locales communiquent avec les citoyens et d'autres formes d'associations et leur fournissent des services. Il s'agit également du mécanisme qui permet aux citoyens eux-mêmes d'exprimer valablement leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends par la médiation, d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations. La gouvernance locale est donc un processus bidirectionnel de communication, de médiation et d'action⁷⁵.

Le rapport propose un dispositif de gouvernance⁷⁶ à mettre en place dans les pays fragilisés et touchés par un conflit, qui vise à renforcer le contrat social en :

- Favorisant la réactivité des institutions (par exemple en reconstituant les capacités de l'administration publique ou en améliorant la fourniture des services);
- Contribuant à une vie politique inclusive (par exemple en appuyant les processus électoraux et la vie parlementaire, et en revoyant entièrement les règles de la vie politique);
- Stimulant la capacité d'adaptation de la société (par exemple en appuyant des dispositifs de paix et des moyens d'évaluation, en renforçant les capacités de dialogue et de médiation et en développant les capacités d'encadrement).

Une intervention à tous ces niveaux peut apparaître comme une tâche écrasante pour les spécialistes des affaires civiles, qui pourraient avoir du mal à se situer eux-mêmes dans un tel processus tout en gérant des objectifs réalistes et réalisables. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* nous rappelle que, même dans les pays qui se sont transformés le plus rapidement, il a fallu entre 15 et 30 ans pour transformer des États fragiles en États dont les institutions étaient opérationnelles⁷⁷. Les spécialistes des affaires civiles doivent comprendre que leur rôle s'inscrit dans un processus beaucoup plus large et que, s'il s'articule autour d'objectifs stratégiques bien définis et compris, il peut avoir un impact important sur la création d'institutions publiques légitimes et efficaces et, partant, sur la stabilité du pays considéré.

Comme indiqué d'une façon plus détaillée dans d'autres sections du présent chapitre, les spécialistes des affaires civiles, œuvrant de concert avec les parties prenantes nationales et les partenaires internationaux, peuvent promouvoir la gouvernance démocratique par le biais de diverses activités. Le fait qu'ils soient les seuls interlocuteurs des acteurs nationaux au niveau local leur donne une possibilité exceptionnelle de lancer certains des processus évoqués dans le dispositif de gouvernance. L'approche spécifique prendra en considération le mandat de la mission, tel qu'il est concrétisé dans le plan de travail de la composante affaires civiles, et les ressources (humaines, logistiques et, dans certains cas, financières) disponibles, mais incorporera souvent certains des outils énumérés ci-après, simple échantillon des activités dont les composantes affaires civiles se sont chargées dans diverses missions dans le passé :

⁷⁵ PNUD, *Governance for Peace: Securing the Social Contract* (2012), p. 54.

⁷⁶ Ibid., p. 42.

⁷⁷ *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, p. 10.

- Procéder à des évaluations des capacités de l'administration locale axées sur les compétences et lacunes existantes afin de faire des recommandations au gouvernement central, aux partenaires des Nations Unies et aux donateurs au sujet des domaines d'intervention prioritaires;
- Collaborer avec les autorités locales en vue de porter à la connaissance du public les politiques et recettes fiscales, et les services qu'elles s'engagent à fournir, afin de responsabiliser davantage l'administration locale;
- Faire connaître les dispositifs existants d'enregistrement des plaintes et les mécanismes de règlement des différends, y compris ceux qui portent sur les ressources naturelles et la terre;
- Fournir un soutien logistique et autre pour resserrer les liens entre le gouvernement central et l'administration locale.

11.2 Comprendre les différents modèles de gouvernement

Comme toujours, la première chose à faire pour les spécialistes des affaires civiles est de comprendre le contexte dans lequel ils doivent opérer, y compris le cadre juridique et le dispositif institutionnel de l'État, ainsi que l'historique de la dynamique du pouvoir ayant modelé ce contexte. Dans l'optique de la composante affaires civiles, il ne s'agit pas de promouvoir un modèle de gouvernement plutôt qu'un autre, mais simplement de comprendre comment les institutions prévues selon différents modèles sont censées fonctionner et comment il est possible d'en améliorer l'efficacité tout en contribuant à renforcer la confiance parmi la population locale.

Il est très fréquent, dans les situations d'après conflit, que les processus décisionnels se cantonnent dans la capitale et quelques grands centres urbains, que la structure de l'État soit théoriquement centralisée ou décentralisée. Cela étant, les composantes affaires civiles peuvent être associées non seulement au « rétablissement » de l'autorité de l'État (en aidant à revenir à un état antérieur), mais aussi au « renforcement » de cette autorité (en contribuant à développer sa présence dans les régions où elle avait toujours été absente ou l'avait été pendant une longue période). Les mandats confiés par le Conseil de sécurité utilisent généralement ces deux termes.

La boîte à outils



Comprendre le contexte institutionnel

Sans qu'il soit exigé du ou de la spécialiste des affaires civiles qu'il/elle possède un diplôme de droit international ou soit un(e) juriste expérimenté(e), il/elle n'en doit pas moins pouvoir se familiariser avec certains éléments fondamentaux du cadre institutionnel du pays d'accueil, à savoir notamment :

La Constitution. En tant que loi suprême de l'État, elle décrit en principe l'architecture institutionnelle de ce dernier. À cet égard, il importe de saisir le niveau de centralisation/décentralisation et la mesure dans laquelle les dispositions constitutionnelles sont appliquées.

Structure du gouvernement central. Il est indispensable de se faire une idée générale de la répartition des tâches et des responsabilités entre les principaux ministères coiffant l'administration locale, afin de pouvoir trouver les interlocuteurs appropriés pour faciliter la communication ou trouver des solutions viables à un problème spécifique.

Prérogatives des autorités locales. Il est nécessaire de savoir quels pouvoirs sont conférés aux institutions de l'administration locale et de connaître la source de leur autorité (élection, désignation ou les deux à la fois) pour comprendre le rôle qu'elles peuvent jouer ou joueront dans la gouvernance locale. Il est également indispensable de comprendre le rôle des autorités traditionnelles, dont l'autorité peut n'avoir qu'un fondement historique ou moral, pour pouvoir mesurer leur impact potentiel sur les activités d'appui aux institutions publiques. De surcroît, le fait de pouvoir cerner les cadres juridiques à l'œuvre dans certaines communautés en termes de législation, de coutumes, de religion ou une combinaison des trois à la fois peut être utile pour comprendre la nature d'un conflit et les recours disponibles. C'est particulièrement le cas s'agissant de la propriété, de l'accès et de la répartition des ressources naturelles et de la terre.

Gestion des finances locales. Le fait de déterminer si les autorités locales perçoivent les impôts directement ou s'ils leur sont reversés par le gouvernement central aidera les spécialistes des affaires civiles à mesurer leur niveau d'autonomie. S'ils comprennent le degré d'efficacité des mécanismes de transfert de fonds entre les échelons local et central de l'administration, ils pourront mieux prévoir les conflits institutionnels. Certaines des questions financières les plus litigieuses se rapportent au partage des recettes entre le gouvernement national, les autorités locales et les communautés d'accueil en ce qui concerne les concessions de ressources naturelles et les taxes y afférentes. En déterminant la manière dont les budgets des autorités locales sont structurés (y compris la part consacrée aux salaires et aux frais de fonctionnement et celle qui va aux investissements) et le degré d'autonomie dont elles jouissent en matière de fixation de priorités, il est possible d'évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités.

Statut de la fonction publique. Dans certains cas, l'administration locale est réglementée par une loi spécifique ou incorporée dans la fonction publique nationale. Dans d'autres cas, il n'existe aucune règle en matière de recrutement, de dispositions contractuelles, de grille des traitements, etc. Aucune de ces questions liées à l'emploi n'est un indicateur précis de la motivation et du professionnalisme du personnel, mais il y a tout lieu de penser que la gouvernance locale sera plus prévisible et moins prédisposée à la corruption lorsque des règles précises auront été fixées.

Statut juridique des organisations de la société civile. La manière dont l'État définit juridiquement les organisations de la société civile (par exemple procédures et règles d'enregistrement, inclusion ou non-inclusion dans les processus de consultation, etc.) est symptomatique de l'espace politique qu'il leur accorde. Une fois que ce statut juridique est connu, il devient possible soit d'utiliser les cadres juridiques existants pour faciliter le dialogue entre les institutions et la société civile, soit de préconiser la création d'un tel espace par le biais de dispositions juridiques.

Il est recommandé que la composante affaires civiles au quartier général de la mission remette à tous les spécialistes des affaires civiles appelés à appuyer le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État un dossier d'information sur ces questions au moment de leur déploiement.

Encadré 11.1 La boîte à outils : Comprendre le contexte institutionnel



Coup d'œil sur la décentralisation⁷⁸

- La **décentralisation administrative** implique le transfert du pouvoir de décision, des ressources et des responsabilités en matière de fourniture de certains services publics du gouvernement central aux échelons inférieurs de l'administration. Il existe deux principaux types de décentralisation administrative :
 - a) La **déconcentration** est le transfert, dans le cadre d'une même institution, du pouvoir et de la responsabilité de l'échelon central à l'unité locale, qui continue de rendre pleinement compte de son action à sa hiérarchie.
 - b) La **délégation** est la redistribution de l'autorité et de la responsabilité effectuée par une administration centrale au profit d'unités administratives locales qui, sans être nécessairement liées du point de vue institutionnel à l'administration centrale en question, continuent de devoir lui rendre largement compte de leur action.
- La **décentralisation politique** est le transfert du pouvoir et de l'autorité politiques aux échelons infranationaux, tels que les conseils de village ou organes étatiques élus. On parle de **transfert de pouvoirs** lorsque ce transfert s'effectue au profit d'un échelon des pouvoirs publics locaux qui est autonome et pleinement indépendant de l'autorité délégante. Certains auteurs font une distinction entre la **décentralisation financière** et la décentralisation politique, tandis que d'autres considèrent que la décentralisation de la responsabilité financière relève du même processus. Du point de vue de la composante affaires civiles, cette distinction n'est pas vraiment pertinente dans la mesure où les spécialistes des affaires civiles chargés d'appuyer un processus de décentralisation auront à maîtriser la dynamique de la décentralisation tant politique que financière.

Il est plus facile pour la composante affaires civiles de promouvoir les principes de la gouvernance démocratique dans le contexte d'un État décentralisé, qui délègue beaucoup plus de responsabilités aux autorités locales. C'est la raison pour laquelle le PNUD et les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies soulignent également le lien essentiel entre la bonne gouvernance locale et la décentralisation, en faisant valoir que « si l'autorité et les ressources financières ne parviennent pas à l'échelon local, c'est-à-dire en l'absence de décentralisation, les systèmes de gouvernance locaux ne peuvent pas faire grand-chose pour la population. D'un autre côté, en l'absence d'une bonne gouvernance locale, les fonds et responsabilités transférés à l'échelon local risqueraient fort de l'être en pure perte⁷⁹ ».

Cela étant, dans leur action de promotion des principes démocratiques, les spécialistes des affaires civiles ne militent pas, et ne doivent pas être considérés comme militant, pour tel ou tel modèle étatique, dont le choix demeure la prérogative exclusive du pays

⁷⁸ PNUD, *Local Governance, Human Rights Based Approach and Gender Mainstreaming in the Context of Europe and the CIS*: <http://hrba.undp.sk/index.php/introduction/local-governance-human-rights-based-approach-and-gender-mainstreaming-in-the-context-of-europe-and-the-cis/182-local-governance->.

⁷⁹ Adapté de : Robertson Work/UNDP/BDR, *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor* (2002), p. 2 et 3

d'accueil et de son peuple. Ils doivent à cet égard tenir compte du contexte d'après conflit. En fonction de la dynamique de ce conflit, un État fortement décentralisé peut en réalité faire peser un fardeau excessif sur des ressources financières et humaines limitées et, par conséquent, n'être pas viable. Par ailleurs, le fait de promouvoir la décentralisation dans une situation d'après conflit peut être une question sensible sur le plan politique, risquant d'aggraver l'emprise des factions, voire de provoquer une reprise du conflit. En fait, il revient à la composante affaires civiles de promouvoir la dynamique de gouvernance qui est la plus susceptible de contribuer à la stabilisation du pays.

11.3 « Présence allégée » de l'appui de la composante affaires civiles aux institutions publiques

Compte tenu du fait, déjà signalé, que la mise en place d'institutions publiques légitimes et opérationnelles, en tant que principal rempart contre la reprise d'un conflit et la fragilité, est une entreprise qui doit s'étaler sur plusieurs décennies, il est essentiel que les spécialistes des affaires civiles conçoivent leur travail comme un seul élément d'un ensemble plus important. Le fait d'essayer d'obtenir des solutions et des résultats rapides pourrait ne pas être la façon la plus efficace et durable de promouvoir le rétablissement de l'autorité de l'État. C'est la raison pour laquelle les activités relatives aux affaires civiles sont souvent décrites en termes de « promotion », de « soutien » ou de « facilitation », afin de montrer que, dans une large mesure, le processus lui-même est aussi important que l'objectif. Cela peut parfois sembler frustrant, mais il est absolument indispensable que les composantes affaires civiles dirigent tous leurs efforts vers le renforcement des capacités nationales.

Comme on l'a vu au [chapitre 5](#), les principes de l'appropriation locale et ceux consistant à « ne pas nuire » et à prendre en considération les éléments sensibles liés au conflit doivent être intégrés dans tous les aspects des activités relatives aux affaires civiles. En appuyant le renforcement et le rétablissement de l'autorité de l'État, la composante affaires civiles doit garder tout particulièrement à l'esprit son rôle de « facilitation » et éviter de se substituer aux capacités locales. Le fait de jouer un rôle de direction en matière de fourniture de services ou de prise de décisions qui sont attendues des institutions publiques pourrait procurer des avantages immédiats à la population, mais cela ne laisse pas à ces institutions la possibilité de se charger des processus ou de renforcer leurs capacités. Au demeurant, le niveau de confiance que la population place dans l'État n'est guère susceptible de progresser si elle ne voit pas ses institutions fournir les services et prendre les décisions. Cela étant, l'adoption d'une approche descendante du rétablissement ou du renforcement de l'autorité de l'État va en définitive à l'encontre du but assigné à la composante affaires civiles, à laquelle il incombe de jouer un rôle de soutien et de facilitation. L'évaluation du niveau correct d'engagement et la définition du rôle que cette composante doit jouer pourraient bien constituer l'une des principales difficultés que soulève cet aspect de ses activités.

Par exemple, le terme « promouvoir » est fréquemment employé dans les résolutions du Conseil de sécurité et se retrouve dans les documents stratégiques et le plan de

travail. Il dénote un rôle actif, mais non de direction, reposant sur la persuasion et l'aptitude à fournir des avis utiles ou à présenter des observations constructives aux institutions locales afin d'encourager une certaine démarche ou d'appuyer des réformes en cours. La référence à « soutenir » fait penser à un rôle plus volontariste pouvant se concrétiser par un soutien technique et logistique direct, mais aussi, dans certains cas, par l'incorporation de personnel dans les principales institutions publiques au niveau central ou local. D'autres termes peuvent introduire un certain nombre de nuances. Par exemple, la référence à la « facilitation » indique que, même si les institutions publiques peuvent disposer de capacités de base, elles peuvent avoir du mal à atteindre leurs objectifs et que la composante affaires civiles peut les aider en leur fournissant des conseils techniques et en présentant les stratégies et approches qui pourraient réaliser au mieux les objectifs proposés sur la base de la coopération. Un autre mot récurrent est le verbe « favoriser », qui indique que la composante affaires civiles, au lieu de jouer un rôle essentiel dans le processus, contribue à créer les conditions devant permettre aux institutions publiques d'assumer leurs responsabilités et de fournir les services qu'elles sont censées fournir.

Il est indispensable de tenir compte du contexte lorsque l'on veut créer pour les interlocuteurs locaux la possibilité de s'approprier le processus, que ce soit en organisant une activité sans y jouer de rôle de premier plan ou en donnant aux institutions publiques la possibilité d'exécuter un projet et d'être responsables de son exécution, comme dans le cas d'un projet à impact rapide.

Comme indiqué au [chapitre 2](#), le contexte et le rôle de la composante affaires civiles tendent à évoluer pendant la durée d'une mission. Au début, les spécialistes des affaires civiles sont souvent les premiers acteurs internationaux sur le terrain à l'échelon local, surtout dans les zones les plus reculées. Cela étant, ils deviennent souvent les principaux interlocuteurs des autorités locales, lorsque celles-ci existent. Dans une situation postconflictuelle, certains acteurs locaux peuvent supposer, en particulier au début de la phase de déploiement, que la mission de maintien de la paix dispose de ressources illimitées. Cela est sans doute inévitable vu la grande visibilité des missions, mais cela a souvent pour résultat que les acteurs de la mission sont inondés de demandes d'assistance et d'appui. Dans bien des cas, les acteurs locaux peuvent considérer que les Nations Unies sont le seul acteur ayant la capacité de mener à bien des activités qui incombent habituellement à l'État. Dans ces circonstances, les institutions publiques, lorsqu'elles existent encore, peuvent faire appel aux composantes affaires civiles pour qu'elles les aident directement à renforcer leur capacité à remplir leurs fonctions et à fournir les services nécessaires à la population. En pareil cas, il est indispensable de s'abstenir d'investir dans des activités de soutien opérationnel avant d'avoir soigneusement analysé le contexte, pris en considération tous les autres acteurs potentiels et déterminé s'il n'existe pas d'approche plus viable qui puisse se fonder sur les capacités locales. C'est encore une autre application du concept « ne pas nuire » dont il a été question au [chapitre 5](#). Quelle que soit la décision, le renforcement des capacités doit être intégré dès le départ dans toute action de soutien, de manière à réduire la dépendance à l'égard de ce soutien.

À mesure que les capacités des institutions publiques locales s'améliorent grâce au soutien direct, fourni notamment sous la forme de projets de renforcement des capacités à petite échelle (par exemple, la formation ciblée), la composante affaires civiles doit réduire ses interventions directes et s'impliquer davantage dans la facilitation des processus dirigés par les pays. Elle doit fournir les orientations et les outils nécessaires pour définir des politiques et planifier des activités, au lieu de remédier uniquement à des situations d'urgence. À mesure que les institutions publiques locales deviennent plus autonomes, le soutien de la composante affaires civiles se fait plus subtil. À ce stade, celle-ci peut apporter son concours en créant un climat favorable, notamment en s'employant à mobiliser des ressources.

Il importe de noter que la distinction des termes dont il a été question ici est plus théorique que pratique, et que l'approche et les activités décrites tendent à se recouper et à se compléter. Néanmoins, il peut être utile de les distinguer sur le plan conceptuel afin de se faire une meilleure idée de l'objectif et des outils propres à chacune de ces approches. Les spécialistes des affaires civiles doivent comprendre la valeur ajoutée de chacune d'elles et en faire le meilleur usage.

La figure ci-après donne une représentation graphique de la relation approximative du cadre d'interaction entre les différents rôles assumés par les spécialistes des affaires civiles dans leur travail.

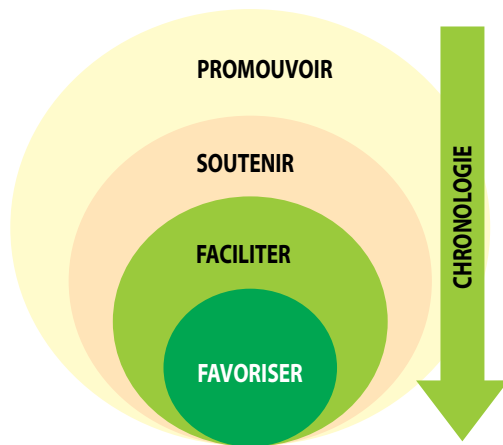


Figure 11.1 Représentation graphique idéalisée de l'approche de la composante affaires civiles

Les atouts « non matériels » que la composante affaires civiles apporte à ce travail sont notamment les suivants :

- Pouvoir offrir une conception nouvelle ou innovante d'une dynamique prisonnière de cercles vicieux classiques.
- Être un observateur impartial des processus et fournir des conseils à tous les acteurs. S'agissant des fonctionnaires recrutés sur le plan national, des erreurs d'interprétation peuvent être commises quant à leur degré d'impartialité dans certains contextes, tandis que, dans d'autres contextes, leur proximité culturelle peut ren-

forcer la confiance. C'est la raison pour laquelle les équipes composées d'agents nationaux et internationaux sont souvent les plus efficaces.

- Être en mesure d'utiliser et de transférer la connaissance de pratiques optimales dans un domaine spécifique donné, en mettant à profit les enseignements tirés par d'autres collègues de la mission, d'autres membres de la communauté des spécialistes des affaires civiles par le biais du réseau des affaires civiles, ou des praticiens d'autres domaines que le maintien de la paix.
- Être à même de recevoir et de transmettre des messages par-delà les barrières géographiques, institutionnelles et hiérarchiques, en facilitant les échanges entre parties prenantes locales.
- Être à même de mettre en œuvre des moyens logistiques dont ne disposent pas les autres acteurs locaux afin de faciliter les opérations de recensement des besoins et des capacités au niveau institutionnel.
- Être en mesure de promouvoir des synergies avec les autres acteurs (par exemple l'équipe de pays des Nations Unies ou les donateurs) qui ne sont pas présents au niveau local.

VOIX DU TERRAIN



Nom : **Margarette Altidor Calixte**

Spécialiste
des affaires civiles
recrutée sur le
plan national,
MINUSTAH

« Quels résultats tangibles pensez-vous avoir obtenus en matière de soutien du renforcement des institutions publiques ? »

En 2007, le Groupe d'appui aux institutions de la MINUSTAH s'est entendu avec le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) pour intégrer dans celui-ci un certain nombre de spécialistes qui contribueraient à la restructuration du Département de l'administration locale. Toutefois, dans un premier temps, cette tâche a été rendue difficile par le fait que la mission des Nations Unies était très largement perçue comme une violation de la souveraineté nationale. Certains spécialistes recrutés sur le plan national et international ont même été accusés d'être des collaborateurs ou des colonialistes, respectivement. Le climat de méfiance et l'absence de coopération ont rendu impossible tout progrès tangible.

En 2008, j'étais membre d'un groupe de nouveaux fonctionnaires affectés au Groupe d'appui aux institutions. C'est à ce moment-là qu'une nouvelle approche, qui tenait mieux compte de la réticence des représentants de l'État et cherchait à éviter l'affrontement, a été adoptée. Au lieu d'imposer des buts et des objectifs, nous nous sommes montrés disposés à travailler avec le MICT sur les priorités qu'il avait définies. Cette stratégie nous a permis de nous faire accepter et de nous intégrer progressivement dans le Ministère et de nous fondre dans son personnel.

À l'époque, j'étais chargée d'appuyer le Groupe de la formation du Ministère. J'avais à faire à des fonctionnaires qui n'étaient pas habitués à prendre des initiatives ou à exercer un réel contrôle sur la formation des fonctionnaires locaux élus, laquelle était assurée par les différents acteurs et partenaires. Dans ce contexte, je devais m'employer à réaliser un équilibre difficile entre prodiguer des orientations et un soutien et la nécessité de tenir compte des susceptibilités de chacun; le

risque étant de provoquer des réactions négatives au cas où ce soutien serait considéré comme une ingérence. En construisant une relation fondée sur la confiance et le respect mutuel, j'ai pu motiver mes collègues du Ministère et les associer à toutes les activités de formation assurées par les autres partenaires, pendant qu'ils profitaient eux-mêmes d'une formation continue.

Ce travail réalisé en collaboration a représenté une première étape importante dans le développement d'une fonction publique locale, les modules de formation étant dispensés à des experts comptables, des ingénieurs municipaux, des coordonnateurs socioculturels, etc. Ayant gagné la confiance du MICT, j'ai alors été priée d'aider le Groupe des finances et des budgets locaux à élaborer et exécuter des budgets municipaux. Au cours des trois années qui ont suivi, mon équipe a élaboré un manuel sur l'établissement des budgets municipaux et a fourni un soutien et des orientations à toutes les 140 municipalités, ce qui leur a permis d'élaborer des budgets municipaux conformes aux réglementations en vigueur.

Le travail que le Groupe d'appui aux institutions effectue avec le MICT a eu des retombées importantes sur la gouvernance locale. Il a revitalisé certains des principaux groupes chargés de la gouvernance locale et a amélioré leur approche de la planification et de l'organisation, ce qui a permis de renforcer la capacité de fournir un soutien efficace aux autorités publiques locales. On a noté également une amélioration sensible de la capacité des municipalités de gérer leurs finances locales d'une façon plus transparente et responsable. Par ailleurs, le fait d'avoir surmonté la méfiance existant entre le Groupe d'appui aux institutions et le MICT a ouvert la voie à des partenariats de plus grande envergure et plus féconds entre le MICT et d'autres donateurs, en particulier les donateurs bilatéraux et internationaux. Ces partenariats ont facilité l'élaboration d'une stratégie nationale plus cohérente et systématique à l'appui de la gouvernance locale.

Encadré 11.2 Voix du terrain : « Quels résultats tangibles pensez-vous avoir obtenus en matière de soutien du renforcement des institutions publiques ? »

11.4 Activités à l'appui de ce rôle

On trouvera ci-après quelques exemples d'activités types réalisées par les spécialistes des affaires civiles dans le cadre de différentes missions lors de différentes phases de la mission considérée. Les activités spécifiques requises varient selon les contextes et doivent être planifiées à partir d'une analyse approfondie des besoins découlant d'une situation donnée, comme on l'a vu au [chapitre 8](#).

Soutien de l'élaboration de mécanismes pour assurer la responsabilisation et la transparence

Comme indiqué plus haut, l'un des piliers de la bonne gouvernance est la relation positive entre l'État et la société, s'agissant en particulier de l'obligation de l'État de rendre compte de son action à la population. Il s'ensuit que le renforcement de la capacité des organisations de la société civile d'être des interlocutrices crédibles et légitimes

de l'État, au niveau tant national que local, est souvent un aspect important du rôle des composantes affaires civiles. À cette fin, ces dernières ont facilité l'organisation de forums de la société civile pour les réseaux de la société civile existants, encouragé le développement de nouveaux forums non gouvernementaux ou de nouvelles associations de la société civile, et facilité les contacts entre la société civile et les autorités locales. Par exemple, en RDC, la composante affaires civiles a procédé à un recensement national des organisations de la société civile et, sur cette base, a encouragé et facilité la mise en place d'une instance nationale de la société civile qui pourrait par la suite devenir une interlocutrice plus influente du gouvernement.

Étude de cas



Forum sur le principe de responsabilité en Afghanistan

L'idée d'organiser un forum sur le principe de responsabilité afin de faire connaître la législation nationale relative à la corruption et d'impliquer activement la société civile est née des discussions engagées entre le Groupe de la gouvernance de la MANUA et les représentants du Gouvernement afghan dans la province d'Herat. Y voyant l'occasion de renforcer la confiance dans le processus de paix, la composante affaires civiles a utilisé un projet à impact rapide pour financer l'organisation du forum et a fourni un appui technique au Conseil provincial d'Herat, où le forum s'est tenu en novembre 2010.

Pendant la phase de préparation du forum, une série de réunions a été organisée avec le Gouverneur de la province d'Herat, la Commission indépendante de la réforme administrative et de la fonction publique, la Haute Autorité de contrôle et d'autres institutions publiques clefs pour les associer au processus et faire en sorte que le forum puisse compter sur le plus large appui possible. Le Groupe de la gouvernance a fait appel au PNUD et aux principales directions techniques du gouvernement pour trouver des personnes susceptibles d'échanger leurs savoir-faire sur la question dans des perspectives constitutionnelle, juridique, universitaire et internationale. Enfin, le Groupe a fourni au forum un soutien logistique important et a assuré son secrétariat, en rassemblant tous les exposés, en les faisant traduire et en diffusant des exemplaires.

Le forum a adopté une Déclaration dégageant les sujets de préoccupation et les objectifs à atteindre. Dans le prolongement direct du forum, le Conseil provincial a créé un groupe de travail anticorruption chargé de coordonner l'action des différents organismes publics dans le domaine de la lutte contre la corruption. En outre, la Haute Autorité de contrôle, qui est l'institution publique responsable de la lutte contre la corruption, a ouvert un bureau à Herat, qui est le premier bureau de ce type en dehors de Kaboul. Le succès du forum d'Herat a débouché sur des initiatives analogues dans les provinces de Farah, Badghis et Ghor, toutes situées dans la région occidentale.

Depuis le forum de 2010, différentes ONG ont examiné de plus près les activités relatives aux marchés publics et attirent régulièrement l'attention du Conseil provincial sur les problèmes qui se posent et sur lesquels le groupe de travail anticorruption doit se pencher. Le bureau de la Haute Autorité de contrôle à Herat a été lui aussi immédiatement opérationnel, prenant en mains de petites affaires de corruption et les portant devant les tribunaux.

Encadré 11.3 Étude de cas : Forum sur le principe de responsabilité en Afghanistan

À mesure que les différentes entités de la société civile gagneront en autonomie et en assurance en ce qui concerne leurs buts et leurs stratégies, elles deviendront des acteurs efficaces dans le cadre d'un dialogue avec les institutions. Cela devrait déboucher sur une approche plus participative du recensement des besoins prioritaires d'un groupe de la population quel qu'il soit. La composante affaires civiles pourrait être en mesure d'apporter son concours à cet égard, par exemple en prenant contact avec d'autres partenaires comme le PNUD, qui ont mis au point des méthodologies appropriées concernant des processus de planification participatifs afin de les communiquer aux interlocuteurs de la société civile. Cette composante peut également, le cas échéant, jouer un rôle d'organisatrice ou de facilitatrice à cet égard. Ces activités devront de préférence être réalisées en collaboration avec d'autres composantes de la mission (par exemple, les composantes chargées de l'information publique et droits de l'homme) et des partenaires extérieurs.

Le suivi des politiques publiques peut être une autre méthode à mettre en œuvre par les spécialistes des affaires civiles. En usant de leurs bons offices et en mettant à profit leurs contacts avec les autorités locales et les organisations de la société civile, ils peuvent promouvoir un dialogue entre ces autorités et ces organisations sur des questions liées à la gestion publique des finances locales (l'élaboration et l'exécution des budgets locaux, par exemple) afin de faire comprendre comment les fonds publics sont dépensés. À cet égard, en Haïti, la composante affaires civiles a encouragé les conseils municipaux locaux à tenir des assemblées pour présenter le nouveau budget municipal au public, ainsi que le solde de clôture pour l'exercice budgétaire précédent. De même, il est possible de faciliter l'organisation d'activités de sensibilisation des citoyens aux systèmes et mécanismes fiscaux locaux. Les spécialistes des affaires civiles peuvent apporter une contribution efficace dans un autre domaine, à savoir le soutien d'initiatives de nature à se heurter à une forte résistance institutionnelle, telles que les programmes de lutte contre la corruption, en coordonnant leur action avec celle des organes locaux créés à cette fin et des partenaires compétents au sein de la société civile.

Évaluations préliminaires des besoins en matière de renforcement des capacités et d'appui

En collaboration avec les acteurs nationaux compétents, les acteurs de développement et les donateurs, la composante affaires civiles peut, lorsque cela est nécessaire et approprié, procéder à une évaluation préliminaire des besoins prioritaires dans les domaines suivants :

- Infrastructures et équipements essentiels de base;
- Renforcement des capacités (formation, encadrement et assistance professionnelle, et appui en matière de réforme et d'infrastructure);
- Avis spécialisés sur les politiques;
- Réforme législative et constitutionnelle, le cas échéant.

Il importe que les acteurs nationaux concernés (autorités centrales, administration locale, etc.) prennent la tête des efforts visant à réaliser ces évaluations, de manière qu'ils

assument le contrôle du processus et y participent activement. Cela contribue à garantir la cohérence dans la phase de planification et d'affectation de ressources suffisantes à la mise en œuvre des priorités définies. Si les autorités n'entendent pas s'impliquer elles-mêmes, il n'est pas certain que la composante affaires civiles doive le faire, car les résultats ne seront assurément pas durables. La situation est un peu différente lorsque les autorités souhaitent participer activement au processus, mais n'ont pas la capacité d'en prendre la tête. En pareil cas, d'autres partenaires, y compris la composante affaires civiles, peuvent intervenir utilement, mais uniquement pour appuyer un plan que les autorités nationales auront élaboré. Lorsque cela est possible, il y a lieu de créer des structures de coordination officialisées (par exemple, groupes de travail mixtes ou groupes spéciaux) pour définir le rôle et les responsabilités de chaque partenaire et le résultat attendu avant de procéder à l'évaluation. Les spécialistes des affaires civiles doivent faire preuve d'honnêteté avec eux-mêmes et avec leurs partenaires au sujet de la contribution qu'ils peuvent apporter, qui comprend rarement un soutien matériel et financier, et s'assurer du réalisme des attentes quant à ce qu'ils peuvent fournir.



Prise en compte du contexte au moment de procéder à des évaluations des besoins

Comme dans tous les autres aspects des activités relatives aux affaires civiles, il est essentiel de prendre en compte le contexte au moment de procéder à des évaluations des besoins.

Au lendemain d'un conflit, on observe le plus souvent un immense besoin de relance des institutions publiques et les attentes sont généralement énormes. Une évaluation des besoins à ce stade ne peut qu'en témoigner et se traduire par une liste irréaliste et ingérable de priorités. Pour pouvoir « mesurer » les besoins et définir des priorités, il faut commencer par établir des données de référence : les besoins doivent être contextualisés compte tenu des normes régionales, de la situation d'avant conflit et de la qualité et du volume des services qui étaient fournis avant le conflit. Par exemple, il ne sera guère utile de promouvoir l'informatisation des registres municipaux si aucun membre du personnel ne maîtrise l'outil informatique et qu'il y ait des coupures d'électricité, à moins que la formation du personnel, l'entretien du matériel, la fourniture d'un soutien informatique et la question d'une alimentation électrique régulière ne soient également des priorités. Le plus important n'est pas de mesurer le vide, mais de déterminer ce dont les institutions locales ont besoin pour pouvoir combler les lacunes d'une façon qui corresponde à la réalité et aux ressources du pays d'accueil.

Dans bien des cas, les évaluations des besoins en matière de renforcement des capacités peuvent aider à élaborer certains des programmes de formation que la mission ou, très probablement, d'autres partenaires dispensent pour renforcer les institutions. Par exemple, en Côte d'Ivoire, l'ONUCI a, en coopération avec le PNUD, procédé à une évaluation des besoins concernant les membres des conseils locaux ré-

chement élus. Les données ont été mises au service des activités organisées par le Ministère de l'administration locale et du développement des collectivités pour accueillir des stages de formation appropriés à l'intention des membres de ces conseils et renforcer la confiance dans le nouveau système d'administration locale.

La boîte à outils



Évaluer les besoins institutionnels

- **Solidité des hypothèses.** Il importe que vous vous fassiez une idée précise de l'architecture, des fonctions et des résultats attendus sur le plan institutionnel afin de vous défaire de toutes les opinions préconçues basées sur d'autres cadres institutionnels qui vous sont peut-être plus familiers. Utilisez les études et évaluations préexistantes : ne réinventez pas la roue !
- **Qualité de la planification.** Localisez toutes les parties prenantes concernées et impliquez-les dès le départ, en définissant de manière concertée des mandats et des objectifs clairs et en répartissant les tâches entre les personnes qui procéderont à l'évaluation.
- **Compétence des équipes d'évaluation.** Essayez de trouver sur place les compétences techniques nécessaires pour l'évaluation, mais, si elles ne sont pas disponibles, étudiez la possibilité de recourir aux ressources de la mission (par exemple compétence en ingénierie).
- **Rigueur de la méthode.** Une fois que des objectifs précis sont définis, il convient d'évaluer l'approche méthodologique pour s'assurer que ce qui est évalué est accompli conformément à des critères objectifs et comparables. Si, par exemple, l'évaluation porte sur les infrastructures municipales, il faut réunir les mêmes informations pour chacune d'entre elles (statut juridique du bien, surface totale, nombre de pièces, accès à l'alimentation électrique et à l'eau, existence de toilettes, proximité du centre ville, etc.).
- **Cohérence au niveau du suivi.** Ne rangez pas le rapport d'évaluation dans un tiroir : il risque d'y rester à jamais ! Exploitez-en les conclusions et collaborez avec les participants à l'évaluation à la formulation d'une stratégie de suivi, qui prévoit les mesures à mettre en œuvre et désigne les acteurs chargés de cette mise en œuvre. Veillez à ce que les conclusions et le rapport soient correctement archivés et fassent désormais partie intégrante de la mémoire institutionnelle de votre organisation et des autorités locales compétentes.

Encadré 11.4 La boîte à outils : Évaluer les besoins institutionnels

Susciter des attentes impossibles à gérer ne peut que créer un climat de méfiance susceptible de faire obstacle à toute collaboration future.

Contrôle de la performance institutionnelle

Il arrive que la composante affaires civiles entreprenne, le plus souvent en concertation avec les autorités nationales, de contrôler la performance d'institutions locales spécifiques. Cette activité évalue la mesure dans laquelle les besoins recensés au départ ont été satisfaits ou demeurent d'actualité, mais également l'efficacité globale de l'appui au renforcement des institutions locales que fournissent les composantes affaires civiles et les autres partenaires. De préférence, les évaluations des capacités ne s'arrêtent pas à la phase préliminaire, car il y a lieu de contrôler et d'évaluer en permanence les progrès accomplis dans le temps, surtout en ce qui concerne la performance des institutions publiques.

La performance d'une institution doit être évaluée du point de vue de l'efficacité et de l'efficacité avec lesquelles elle fournit des services publics. Mais quels services publics faut-il mesurer en premier lieu ? Et comment mesure-t-on l'efficacité et l'efficacité ? Ce sont là des questions auxquelles les autorités nationales, ainsi que les composantes affaires civiles et les autres partenaires internationaux, doivent répondre. Toutefois, il est clair que les réponses ne peuvent pas être fournies par les prestataires de services, mais doivent l'être par les clients, autrement dit les citoyens qui utilisent ces services. Le fait de mesurer la qualité et la quantité d'un service donné, ainsi que l'efficacité de chaque étape et acteur nécessaires à sa fourniture, peut être utile pour définir des critères de référence spécifiques au regard desquels les progrès accomplis dans le renforcement des capacités des institutions publiques peuvent être mesurés.

Au Libéria et en Sierra Leone, par exemple, les spécialistes des affaires civiles ont recueilli et ont contrôlé des informations sur la performance des responsables gouvernementaux en poste dans des institutions centrales afin d'évaluer les progrès d'ensemble réalisés en matière de fourniture de services. Entre-temps, en Haïti, les spécialistes des affaires civiles ont élaboré une matrice d'évaluation des administrations municipales sur la base de la mesure d'indicateurs normalisés (23 activités précises auxquelles les municipalités sont censées se livrer dans les domaines administratif, financier, de la prestation de services, de la planification et de la coordination), qui sont revus tous les six mois dans chacune des 140 municipalités du pays. En RDC, la composante affaires civiles envisage de réaliser des enquêtes publiques pour recueillir les observations des utilisateurs finals des services publics.

 ducation civique et activités de sensibilisation

La composante affaires civiles peut, en coordination avec les autorités locales et/ou les acteurs de la société civile et d'autres composantes de la mission, élaborer et appuyer des programmes d'éducation civique au niveau local. Les thèmes abordés peuvent être, par exemple, la structure de l'état, le droit de vote et les principes de la bonne gouvernance. Ces programmes ont pour objectif fondamental de sensibiliser les différents groupes de la population locale aux processus politiques et à leur rôle en tant que parties prenantes dans ces processus. Pour atteindre cet objectif, les spécialistes

des affaires civiles doivent être conscients de l'image de la mission parmi la population du pays de façon à pouvoir évaluer le degré de crédibilité et de légitimité qu'ils peuvent ou qu'ils ne peuvent pas donner à une campagne d'éducation civique ou de sensibilisation. Dans les pays où la mission est considérée comme manquant d'objectivité, la composante affaires civiles doit adopter une approche plus discrète dans la promotion d'activités de ce type et acquérir progressivement de la crédibilité tout en soutenant les partenaires qui sont les mieux placés pour faire passer les messages prévus. Dans d'autres cas, en particulier dans la première phase de la mission, les campagnes lancées par les Nations Unies peuvent être bien accueillies et il s'agit alors de créer une dynamique autour de ces campagnes en constituant un réseau d'interlocuteurs locaux.

Au Soudan, par exemple, dans les premières phases de la mission, la composante affaires civiles de la MINUS a organisé au niveau local des ateliers de diffusion sur l'Accord de paix global pour expliquer les dispositions de l'accord de paix et les obligations qui en découlent, y compris les questions liées au partage du pouvoir et des richesses, aux élections et à la loi sur le référendum.

La boîte à outils:



Campagnes de sensibilisation

Éléments pouvant être incorporés dans les campagnes de sensibilisation :

- S'assurer, avant de lancer la campagne, que toutes les composantes concernées de la mission y sont associées et que le projet a été officiellement approuvé.
- Impliquer les parties prenantes locales dès les premières phases de la planification afin de vérifier les hypothèses et l'utilité du résultat attendu.
- Fixer des objectifs simples et clairs à la campagne et définir des indicateurs simples pour en mesurer l'impact.
- Cibler des publics précis et adapter le style et le message à ce public.
- Faire en sorte que des personnes respectées par le public jouent un rôle de premier plan dans la transmission du message ou y sont tout au moins associées.
- Tester le message et réaliser des activités pilotes pour en régler l'approche avant de lancer une campagne à grande échelle.
- Promouvoir des approches participatives pour inciter le public à participer à un dialogue ouvert.
- Rester focalisé sur le message même lorsqu'il provoque le mécontentement. Il se peut que certains membres du public, pour une raison ou pour une autre, se défoulent sur vous de leurs déceptions et de leur ressentiment et usent d'un langage ou d'arguments provocants. Ne vous formalisez pas et abstenez-vous de réagir; concentrez-vous sur le message à faire passer.
- Utiliser la campagne pour nouer des contacts et gérer un réseau actif d'interlocuteurs.

Encadré 11.5 La boîte à outils : Campagnes de sensibilisation

Soutien logistique et administratif

Dans la première phase d'une mission, il est hautement probable que, dans certaines régions, l'infrastructure de transports publics soit inexistante et que la présence de l'administration locale ait été de ce fait minimale. En pareille situation, la composante affaires civiles peut fournir un soutien logistique et administratif pour permettre aux représentants de l'administration locale de maintenir une présence dans leurs districts. Les atouts logistiques de la mission peuvent être mis à contribution pour appuyer le rétablissement des structures de la gouvernance locale et la fourniture des services de base en assurant le transport des fonctionnaires locaux et des matériels nécessaires. Au Sud-Soudan, par exemple, la MINUS a mis en place un programme prévisible de vols mensuels d'hélicoptères qui a permis aux représentants du gouvernement et aux législateurs de se rendre dans les comtés.

Étude de cas



Soutien logistique et administratif de la MINUL à la gouvernance locale

Immédiatement après le déploiement de la MINUL et la mise en place du Gouvernement national de transition du Libéria, en octobre 2003, la composante affaires civiles a engagé des discussions avec le gouvernement sur la façon dont les Nations Unies pourraient appuyer le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État dans l'ensemble du pays. Avec les encouragements de la mission, le Gouvernement national de transition a créé un groupe spécial national chargé de superviser le retour des institutions et responsables nationaux, y compris les chefs traditionnels, dans les comtés et aux frontières. Le processus a commencé avec la désignation de superintendants et de superintendants adjoints pour le développement pour chacun des 15 comtés.

L'établissement des comités du logement et des biens a été déterminant non seulement pour régler à l'amiable les différends relatifs à des biens qui étaient liés au retour des personnes déplacées et des réfugiés, mais aussi pour récupérer les biens et locaux des administrations locales. Toutefois, la récupération de l'espace de travail n'a pas suffi à convaincre les fonctionnaires locaux d'accepter une réaffectation au niveau des comtés, car le problème lié à l'impossibilité de toucher leur traitement sur place n'avait pas encore été réglé. Saisissant cette occasion pour renforcer la confiance dans le processus de paix et dans les institutions publiques, la composante affaires civiles a appuyé la réouverture des banques locales travaillant avec la Banque centrale du Libéria en coordonnant l'action combinée des matériels aéronautiques de la mission, des moyens militaires et des ressources des projets à impact rapide. Cette action concertée a appuyé le retour des fonctionnaires locaux dans leurs lieux d'affectation, ce qui a nettement facilité le renforcement de l'autorité de l'État au niveau des comtés.

Encadré 11.6 Étude de cas : Soutien logistique et administratif de la MINUL à la gouvernance locale

Dans bien des cas, le simple fait de pouvoir transmettre des messages des autorités locales au niveau central et vice versa comble un vide important en matière de communication institutionnelle. Par exemple, en RDC, la MONUSCO a facilité l'échange et la photocopie d'informations entre les administrations centrale et locales et aidé les administrations locales à interpréter et à appliquer les directives et initiatives de l'administration centrale. Toutefois, les spécialistes des affaires civiles ne doivent jamais

oublier qu'ils doivent éviter de prendre la relève et d'utiliser ces situations comme des occasions d'introduire des mécanismes plus durables, une fois que les institutions publiques commencent à pouvoir fonctionner. Si ces dernières deviennent dépendantes à l'égard du soutien logistique et administratif des Nations Unies, l'activité de renforcement des capacités aura échoué.

Si la mise en place de programmes complets de soutien administratif prend du temps, les fonctionnaires locaux doivent pouvoir assurer aussitôt que possible une présence physique dans les régions qui ont été abandonnées ou détruites pendant le conflit, afin de reprendre contact avec leurs administrés. Là encore, les spécialistes des affaires civiles doivent continuer de tenir compte de la spécificité du contexte et comprendre que leur rôle consiste non à légitimer, par leur appui, telle ou telle personne, mais à faciliter la création d'un espace politique permettant d'obtenir cette légitimité.

Le cas échéant, et avec le plein appui du pays d'accueil et le concours nécessaires de la mission, les spécialistes des affaires civiles peuvent être installés dans les mêmes locaux que les autorités locales afin de partager les actifs, tels que les ordinateurs et le matériel de télécommunication, en attendant le rétablissement ou la création d'une capacité organisationnelle dans les institutions publiques locales. Il s'agit d'ailleurs de l'une des recommandations faites par le Groupe consultatif de haut niveau dans le rapport intitulé *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*⁸⁰.

Les projets à impact rapide (voir [chapitre 12](#)) et les autres programmes d'infrastructure à petite échelle peuvent servir à reconstruire les bureaux des administrations locales, les postes de police ou les tribunaux afin de loger les fonctionnaires locaux, contribuant ainsi à rétablir la confiance dans l'administration locale. La composante affaires civiles doit maintenir de bons contacts avec l'administration locale pour étudier et transférer les demandes, et pour établir des processus permettant de déterminer les priorités au regard du mandat de la mission. C'est d'autant plus important que la demande dépassera toujours les ressources et capacités disponibles. La mission doit se doter de procédures énonçant clairement les circonstances dans lesquelles un soutien logistique et les atouts de la mission peuvent être mis à disposition et qui peut en bénéficier.

Appui au renforcement des capacités à petite échelle

Les acteurs du développement à long terme sont généralement moins bien représentés au niveau local, même au-delà de la première phase d'une mission; dans ces circonstances, la composante affaires civiles peut jouer un rôle important en entreprenant avec les interlocuteurs locaux des activités de renforcement des capacités à petite échelle, sur la base de l'évaluation initiale des besoins en la matière. Cela peut être

⁸⁰ *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*, rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011). Le Groupe consultatif de haut niveau a formulé 17 recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacités des moyens civils des Nations Unies, et on s'attend à ce qu'un certain nombre de nouvelles politiques et directives soient élaborées et qu'elles aient un impact important sur les opérations de maintien de la paix et les activités relatives aux affaires civiles. Elles porteront probablement sur le renforcement des capacités nationales, la possibilité d'installer les moyens internationaux dans les mêmes locaux que les institutions nationales et, éventuellement, l'appui aux activités que le PNUD et la Banque mondiale mènent dans le domaine des fonctions essentielles de l'État.

accompli en combinant un appui direct (c'est-à-dire un transfert de compétences et de savoirs disponibles au sein de la composante affaires civiles ou d'autres composantes de la mission), des ressources financières (par exemple les projets à impact rapide), la mobilisation de savoir-faire nationaux ou extérieurs, et en fournissant un soutien local en matière d'exécution et de contrôle. Telle a souvent été l'approche retenue pour dispenser aux représentants nouvellement élus une formation dans des domaines tels que les finances locales, l'administration, le règlement des différends, le système de cadastre, l'établissement des budgets ou la gestion des organes de l'État, comme indiqué dans l'**encadré 11.7**. Ces programmes doivent être conçus en concertation avec les autorités nationales et, chaque fois que cela est possible, exécutés en ayant recours aux savoir-faire nationaux.

Étude de cas



Appui de la MINUSTAH à la gestion des finances des administrations municipales en Haïti

Conscients que l'une des causes profondes de la fragilité de l'État haïtien est la faiblesse de sa présence en dehors de Port-au-Prince, le Ministère de l'intérieur et la MINUSTAH se sont employés à renforcer de concert les principales fonctions municipales, en mettant spécifiquement l'accent sur la capacité des administrations municipales de gérer leurs finances locales. Il s'est agi non seulement de rendre ces administrations plus efficaces et efficientes, mais aussi d'améliorer leur capacité de percevoir des recettes, de fournir des services, d'accroître les investissements et de définir des priorités de développement dans le cadre d'une approche participative. Le renforcement de la confiance dans la capacité des institutions publiques locales de bien fonctionner étant l'un des piliers de la stratégie de stabilisation du pays élaborée par la mission, il a été décidé d'utiliser les ressources des projets à impact rapide pour former 140 comptables municipaux (un par municipalité). Ce projet a utilisé les moyens logistiques de la MINUSTAH et a mis à profit les savoir-faire nationaux par le biais de l'École nationale d'administration financière. Cette activité de renforcement des capacités a nettement amélioré la capacité des conseils municipaux d'élaborer et d'exécuter leurs budgets.

En outre, la MINUSTAH a intégré trois spécialistes des affaires civiles recrutés sur le plan national dans le Ministère de l'intérieur pour faciliter le transfert de connaissances et augmenter la circulation de l'information. Avec leur concours, un nouveau guide de l'établissement des budgets municipaux a été élaboré pour faire en sorte que les municipalités connaissent et respectent la législation nationale applicable à la gestion des finances locales. Il a également été demandé aux spécialistes des affaires civiles en poste dans les régions de se familiariser avec le contenu de ce document afin de pouvoir mieux contribuer à améliorer la gestion des finances locales par les municipalités.

Encadré 11.7 Étude de cas : Appui de la MINUSTAH à la gestion des finances des administrations locales en Haïti

Appui aux processus d'élaboration des politiques, de planification et de prise de décisions

L'aptitude des spécialistes des affaires civiles à se familiariser avec le contexte local, à le comprendre et à l'analyser demeure leur principal atout quel que soit le rôle ou la fonction qu'ils assument. Il en va très largement de même en matière d'appui institutionnel. La compréhension et l'analyse du cadre institutionnel, de la dynamique politique qui sous-tend la dynamique institutionnelle et des priorités des principales parties prenantes permettent à la composante affaires civiles et à la mission de mieux cibler le soutien de l'autorité de l'État, notamment en apportant leur concours aux autorités nationales et locales engagées dans des processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions.

Étude de cas



Création d'une commission anticorruption au Timor-Leste

En dépit du fait que son économie est massivement dominée par l'État, qui tire 93 % de l'activité économique du secteur pétrolier qu'il contrôle, le Timor-Leste manquait jusqu'à une date récente d'une institution de vérification externe des comptes et demeurait vulnérable face au détournement de fonds publics.

Des cas de plus en plus nombreux de corruption et de détournement de fonds et d'actifs publics ayant été signalés, la composante affaires civiles de la MINUT a recruté des spécialistes de la lutte anticorruption. Ces spécialistes ont collaboré avec les dirigeants nationaux et les organismes publics pour mettre en place un cadre législatif et institutionnel anticorruption plus fonctionnel, y compris la Cour des comptes prévue par la Constitution.

Les conseillers anticorruption ont ensuite aidé la Commission anticorruption du Timor-Leste à évaluer la mesure dans laquelle le pays se conformait à la Convention des Nations Unies contre la corruption et à entreprendre la formulation de la stratégie nationale proposée par la convention.

L'équipe de direction de la MINUT s'en est remise aux spécialistes de la lutte anticorruption de la composante affaires civiles pour promouvoir le dialogue entre dirigeants nationaux au sujet des difficultés liées à la corruption et de ses répercussions, et pour faire comprendre la nécessité d'un cadre anticorruption efficace et d'une agence de vérification opérationnelle

Encadré 11.8 Étude de cas : Création d'une commission anticorruption au Timor-Leste

Cela suppose de se concerter avec les acteurs institutionnels locaux pour faire le point des capacités institutionnelles existantes, des principaux domaines déficitaires et des besoins prioritaires, ainsi que des ressources, tant internes qu'externes, pouvant être mobilisées pour répondre à ces besoins. L'analyse ne doit pas se limiter à ce qui est nécessaire pour que l'institution considérée soit opérationnelle, mais doit également déterminer les services que cette institution doit fournir en premier lieu, afin que la population la considère comme efficace et opérationnelle. Il ne suffit pas qu'une institution dispose des locaux à usage de bureaux, du matériel et des agents qualifiés dont

elle a besoin pour fournir des services; elle doit également avoir établi le lien entre ces ressources et le résultat qu'elle est censée atteindre.

La composante affaires civiles peut soit fournir une assistance technique directe, si les savoir-faire nécessaires sont disponibles en interne, soit mobiliser des partenaires extérieurs, s'il en existe, pour aider les acteurs institutionnels locaux à appliquer une approche systématique et cohérente de la fixation de priorités, de la planification et de l'établissement des budgets. En principe, cette composante préconise, en ces matières, la prise de décisions fondées en partie sur la consultation des parties prenantes locales.

En fonction du mandat de la mission, la composante affaires civiles peut avoir besoin de recruter du personnel possédant des connaissances spécialisées dans un certain domaine, comme l'a fait la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), qui recherchait un spécialiste de la lutte anticorruption. Le plus souvent, toutefois, cette composante aide à recenser les besoins qui existent au niveau local, puis à mobiliser l'appui d'acteurs disposant des savoir-faire techniques nécessaires. Les besoins spécialisés sont généralement pris en considération en coordination avec des acteurs du développement à long terme qui possèdent les savoir-faire spécialisés ou techniques en administration publique.

Appui à la mobilisation des ressources

Les spécialistes des affaires civiles peuvent aider à mobiliser l'intérêt des donateurs s'agissant d'appuyer la satisfaction des besoins recensés au niveau local qui, à défaut, pourraient être négligés dans les allocations de crédits budgétaires nationaux ou la répartition des ressources au titre de l'aide internationale. La composante affaires civiles peut exploiter leur présence tant sur le terrain qu'au quartier général de la mission afin de faciliter la circulation de l'information dans le cadre de l'action de coordination globale. Toutefois, la composante affaires civiles ne doit pas devenir un intermédiaire mais un partenaire dans le processus de mobilisation, ou une facilitatrice dans les premières phases, avant de laisser les parties intéressées traiter directement les unes avec les autres.

11.5 Problèmes et solutions possibles

Les spécialistes des affaires civiles travaillant directement avec les institutions publiques au niveau local peuvent se heurter à un certain nombre de problèmes. Ils peuvent ne pas se heurter à tous ces problèmes en même temps, mais ils doivent les prendre en considération au moment de déterminer la stratégie susceptible de fournir le meilleur appui à ces institutions.

Faiblesse de la légitimité et collaboration avec des interlocuteurs institutionnels ne faisant pas l'unanimité

Comme on l'a expliqué en détail dans la première section du présent chapitre, la légitimité de l'État elle-même peut avoir été mise à mal dans les situations d'après conflit et la confiance des citoyens dans les institutions publiques est probablement à regagner. Par ailleurs, la composante affaires civiles doit établir une distinction subtile entre les

institutions et les personnes qui les représentent. Au lendemain d'un conflit, le personnel de maintien de la paix jouit souvent d'un degré élevé de légitimité parmi des groupes importants de la population locale parce qu'il représente les Nations Unies. Ces groupes attendent de lui qu'il fasse respecter les valeurs morales et éthiques les plus élevées. Les spécialistes des affaires civiles doivent utiliser judicieusement ce « crédit » de confiance en appuyant les institutions publiques, mais non nécessairement les personnes qui représentent ces institutions sur le terrain.

Par exemple, lorsqu'il est nécessaire de fournir un soutien logistique et administratif direct pour assurer la présence physique des représentants des autorités locales, la composante affaires civiles ne doit pas cesser de tenir compte du contexte politique et doit veiller à agir et à être considérée comme agissant de manière impartiale. Le soutien du rétablissement de l'autorité de l'État peut parfois l'amener à travailler avec des personnes qui ne font pas l'unanimité parmi la population locale. Ce faisant, la composante et la mission pourraient être considérées comme compromettant leur impartialité. La composante affaires civiles doit coordonner étroitement son action avec celle des autres composantes de la mission, comme la composante affaires politiques, et tenir compte du contexte pour formuler une stratégie de soutien des institutions publiques, tout en surveillant la manière dont les représentants de ces institutions respectent l'état de droit et les principes de la bonne gouvernance. On attend notamment d'un spécialiste des affaires civiles qu'il sache réaliser cet équilibre délicat, dont dépend le maintien de la crédibilité d'un bout à l'autre du processus.

Faible niveau d'engagement des autorités locales

Au cours de la phase de démarrage d'une mission, il est très possible que les autorités locales aient été désignées par l'une des parties au conflit en fonction de considérations politiques. En pareil cas, il peut arriver que certaines autorités locales soient réticentes au changement, en particulier au changement qui suppose l'application des principes de la bonne gouvernance, et considèrent toute intervention extérieure comme une « ingérence » abusive. Les spécialistes des affaires civiles doivent en tenir compte pour formuler la stratégie ayant le plus de chances d'inciter un interlocuteur de ce type à se mobiliser. Par exemple, ils peuvent s'employer à convaincre les autorités locales de l'avantage qui pourrait résulter de l'adoption d'une approche plus efficace et réceptive de l'administration publique à l'approche des élections locales si elles veulent obtenir les votes des électeurs (on notera toutefois que la mobilisation des autorités locales pour qu'elles introduisent des changements et se responsabilisent est un processus appelé à aller bien au-delà de la période électorale).

Cadre juridique insuffisant ou incohérent

Dans certains cas, le cadre juridique (la Constitution ou les autres lois organiques) pourrait ne pas être suffisamment clair quant à la structure institutionnelle, présenter des lacunes ou simplement comporter des dispositions qui sont irréalistes du point de vue du contexte et de la situation d'un pays sortant d'un conflit. Si un appui général en faveur des réformes peut exister, la nature de ces réformes et les procédures à mettre en œuvre pour les réaliser sont susceptibles d'être extrêmement complexes et contraignantes. On ne peut s'attendre à des résultats à court ou à moyen terme, ce

qui signifie que les spécialistes des affaires civiles sont parfois contraints de travailler dans un contexte d'insécurité juridique. Toutefois, une bonne connaissance du cadre juridique et de ses insuffisances n'en sera pas moins nécessaire pour faire en sorte que les interventions de la composante affaires civiles continuent de promouvoir systématiquement la bonne gouvernance dans le cadre des institutions publiques.

Conflits institutionnels

Les spécialistes des affaires civiles doivent également être au fait des tensions et conflits entre des institutions ayant des responsabilités et des mandats concurrents (en particulier lorsque l'architecture institutionnelle repose en partie sur la délégation de compétences). Ils peuvent avoir à aider à désamorcer ces tensions en favorisant un dialogue qui permette aux institutions concernées de trouver et de négocier des solutions. Cela peut être le cas entre les institutions chargées de percevoir les impôts (le plus souvent un centre des impôts) et celles qui assurent la répartition des recettes fiscales (le bureau compétent de l'autorité locale), ou lorsque les parlementaires participent à la détermination de l'utilisation des fonds alloués aux autorités locales. De même, des conflits institutionnels peuvent surgir entre les autorités élues au plan local et le représentant du gouvernement central responsable de la région considérée.

Infrastructures laissant à désirer ou inexistantes

Pendant un conflit, les infrastructures publiques sont souvent prises directement pour cibles, ce qui entraîne d'importantes destructions qui touchent non seulement les installations et les équipements, mais aussi la mémoire institutionnelle (perte d'archives, de documents et de dossiers). C'est là un domaine où la composante affaires civiles peut apporter une contribution importante sous la forme d'évaluations des besoins, ainsi que par le biais des projets à impact rapide (ou la mobilisation d'autres sources de financement), dans le but de renforcer la confiance en rétablissant un minimum d'espace et de capacité de travail.

De surcroît, la composante affaires civiles peut contribuer à mettre en œuvre les principales priorités en ce qui concerne le rétablissement de la mémoire institutionnelle. Dans certains cas, il pourrait y avoir lieu de s'occuper prioritairement des dossiers administratifs internes, tels que les états de paie, les dossiers financiers et les inventaires de matériels et de biens. Ces documents pourraient être perdus à jamais ou n'avoir jamais existé, auquel cas cela peut être pour les administrations locales une excellente occasion pour commencer à constituer des archives dignes de ce nom. Dans d'autres cas, les actes de l'état civil (naissance, décès, etc.) dont les citoyens ont besoin pour prouver leur identité, ainsi que les titres de propriété, notamment foncière, pourraient être jugés prioritaires. Il importe toutefois de noter que la reconstitution d'archives peut être une entreprise hautement complexe et controversée qui requiert à la fois un savoir-faire technique approprié et la prise en considération du contexte politique.

Une fonction publique peu performante

Dans bien des pays sortant d'un conflit, l'administration publique est l'un des principaux employeurs; il n'est donc pas surprenant que son personnel puisse être plétho-

rique et que plus d'un fonctionnaire doive son emploi à une faveur politique plutôt qu'à ses mérites. Ces problèmes sont aggravés par le fait que les pays sortant d'un conflit peuvent rarement verser des traitements compétitifs (en admettant qu'ils disposent de liquidités suffisantes pour payer leurs fonctionnaires) et qu'il leur est donc difficile de recruter les personnes les plus qualifiées, qui préfèrent certainement un emploi bien rémunéré dans une organisation internationale telle que l'ONU. Dans certains cas, les fonctionnaires doivent prendre un second emploi, simplement pour pouvoir subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Ce sont des situations comme celles-ci qui incitent fortement à préconiser une réforme radicale de la fonction publique en réorganisant la main-d'œuvre, en adoptant une procédure publique de recrutement transparente, en ouvrant ou en remettant en état des écoles d'administration publique et en améliorant le barème des traitements. Toutefois, ce sont là des réformes dont l'application est extrêmement lente et complexe, eu égard en particulier à une occasionnelle résistance politique et à la pénurie chronique de ressources. La composante affaires civiles accompagne souvent ce processus pendant la durée du mandat de la mission en contribuant à la réalisation d'évaluations des besoins et des capacités, en appuyant ou en facilitant les activités de renforcement des capacités (par exemple la formation et l'encadrement) et en élaborant des outils et des mécanismes de suivi de la performance des administrations publiques.

Faible niveau des recettes

Un État sortant d'un conflit ou d'une longue période de faillite endémique a en général un système de perception de recettes mal organisé et une base de revenus encore plus réduite. Les institutions chargées de percevoir les impôts, en particulier dans les pays dotés d'importantes ressources naturelles, industrielles ou commerciales de haute valeur, sont généralement exposées à un risque élevé de corruption. Peu de personnes sont en mesure de payer des impôts et celles qui le peuvent seront sans doute réticentes à alimenter un système qui pourrait être fortement corrompu. Or, sans recettes générées localement, les institutions publiques ne pourront jamais fournir ne serait-ce que les services les plus basiques à la population, ce qui veut dire que le niveau de confiance s'en trouvera encore diminué. Il n'appartient pas aux seuls spécialistes des affaires civiles de rompre ce cercle vicieux, mais ils peuvent y contribuer, là encore en procédant à une analyse correcte des circonstances spécifiques et en encourageant ou en facilitant des initiatives qui puissent restaurer le niveau nécessaire de confiance (en valorisant la transparence, les initiatives anticorruption, l'application d'approches participatives à la définition des besoins et priorités locaux, etc.).

Conception déficiente des responsabilités en matière de gouvernance

Dans les situations postconflituelles, les représentants élus considèrent parfois l'accession au « pouvoir » comme un droit et un avantage plutôt qu'une responsabilité à l'égard de leurs mandants. Fait paradoxal, cette conception est très souvent partagée par l'électorat lui-même, dont les attentes se rapportent non à des services collectifs, mais à des avantages individuels. Dans certains cas, c'est la conséquence directe de l'absence de l'État, ou de la présence d'un État qui ne se manifeste que par les abus

et l'incurie. Si ces attitudes et conceptions sont dans bien des cas profondément enracinées, il est important de travailler à les modifier en préconisant la mise en place de mécanismes de responsabilisation de nature à promouvoir une culture du service public dans laquelle les administrateurs comme les administrés aient des droits et des devoirs. Il existe des situations dans lesquelles les individus ne font pas la distinction entre payer un impôt légitime et verser un pot-de-vin, car ils n'attendent aucun service en échange de ce paiement, mis à part le fait d'avoir garanti leur sécurité. À mesure que la sécurité et l'état de droit s'améliorent, il convient d'établir fermement le lien entre le fait d'être investi d'une autorité et le devoir de fournir au public un service qui réponde à ses besoins. La composante affaires civiles peut apporter son concours en facilitant la diffusion d'informations sur les instruments juridiques dont on peut se prévaloir en cas d'abus de pouvoir ou l'absence de services (par exemple, un chauffeur de camion qui paie un péage sans se faire remettre un reçu par une entité qui, en tout état de cause, n'entretient pas la route, doit avoir un moyen de recours). Dans ce domaine, la composante affaires civiles doit collaborer avec les autres partenaires et les composantes de la mission qui s'occupent de l'état de droit, des campagnes de sensibilisation et des activités d'éducation civique.

Différences d'objectifs et de priorités

La feuille de route visant à consolider et à pérenniser la paix doit être établie en accord par le pays d'accueil et la mission, mais il peut arriver que toutes les parties prenantes ne poursuivent pas les mêmes buts ou n'aient pas les mêmes priorités au même moment. Il peut y avoir, par exemple, des situations où la lutte contre la corruption, même si elle est considérée comme une priorité par un grand nombre de parties, risquerait de perturber l'ensemble du processus de paix. Comme on l'a vu au [chapitre 8](#), un recensement complet des acteurs et des intérêts en jeu peut aider à fixer des objectifs réalisables et à en échelonner la réalisation de façon qu'ils se renforcent mutuellement au lieu d'être envisagés isolément.

Gestion des attentes

Comme indiqué dans les chapitres précédents, la présence d'une mission des Nations Unies peut susciter dans le pays d'accueil des attentes irréalistes. Tout le monde espère une solution rapide et la lenteur des progrès risque d'être prise pour un signe d'absence de volonté ou d'engagement politique, d'incompétence, voire d'apathie de la communauté internationale. Les spécialistes des affaires civiles devront faire face à ces arguments et devront gérer les attentes des autorités locales et des autres interlocuteurs locaux en engageant un dialogue ouvert et honnête. Ils devront exposer clairement les limites de leur mandat, de l'opération de maintien de la paix elle-même et, le cas échéant, des autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

11.6 Travailler en partenariat

Comme indiqué dans les sections précédentes, les activités de la composante affaires civiles ne se déroulent pas en vase clos. Cette composante doit œuvrer en concertation

avec d'autres composantes de la mission chargées de fournir un appui institutionnel, telles que la composante état de droit et la police des Nations Unies, ainsi que les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies, la Banque mondiale, les donateurs bilatéraux et les ONGI, toutes entités pouvant être associées à la promotion de la bonne gouvernance et au soutien des institutions publiques.



Étude de cas

Les équipes d'appui aux comtés au Libéria

À l'appui des initiatives de décentralisation postélectorales du gouvernement, la MINUL a créé une équipe d'appui au comté dans chacun des 15 comtés du Libéria. Les équipes d'appui aux comtés ont associé la MINUL et l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre de l'objectif commun consistant à appuyer et à renforcer la capacité de l'administration des comtés. Les équipes d'appui aux comtés poursuivaient un triple objectif :

- Garantir une approche cohérente et unifiée des Nations Unies s'agissant de remédier aux difficultés des comtés;
- Fournir un appui à l'administration des comtés, en particulier au bureau des superintendants de comté;
- Renforcer les capacités des institutions publiques locales de façon qu'elles puissent assumer leurs responsabilités en matière de sécurité, de reconstruction et de développement.

Pendant la première phase du projet (2006-2008), les équipes d'appui aux comtés ont été chargées de fournir un appui matériel et technique dans trois domaines :

- Rétablir la fonctionnalité des bureaux administratifs et des transports dans les comtés;
- Donner aux représentants des comtés les moyens de se perfectionner et d'améliorer les données;
- Gérer l'information dans les comtés.

Par la suite, afin de continuer d'appuyer les efforts de décentralisation au Libéria, les Nations Unies ont signé un programme commun avec le Gouvernement libérien en mars 2009. Lors de la seconde phase du projet, il s'est agi de consolider le travail accompli au niveau des comtés, y compris son transfert aux interlocuteurs nationaux, tout en accordant une attention supplémentaire aux besoins existant au niveau des districts.

Encadré 11.9 Étude de cas : Les équipes d'appui aux comtés au Libéria

Il arrive que l'éventail d'acteurs extérieurs à pied d'œuvre sur le terrain, qui ont chacun leur approche, leur calendrier, leurs mécanismes de financement et leur mandat, peut compliquer les arrangements de planification et de partenariat. En pareil cas, il importe que les spécialistes des affaires civiles soient réalistes au sujet de la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter et du créneau qu'ils peuvent en fait occuper.

Il est rare que les spécialistes des affaires civiles déploient des experts en administration publique ou en gouvernance démocratique. Les compétences spécialisées de ce type peuvent généralement être fournies par d'autres organismes ou institutions, tels que le PNUD et la Banque mondiale, ou par les programmes des donateurs bilatéraux consacrés à la gouvernance. Toutefois, ces experts sont rarement déployés sur le terrain au niveau infranational, en particulier pendant les premières années d'une mission. La composante affaires civiles peut utiliser sa présence sur le terrain pour maintenir des

contacts avec les institutions et acteurs locaux afin de comprendre et de recenser leurs besoins, tout en se prévalant de leur présence à l'échelon central pour collaborer avec les partenaires de la gouvernance et leur faire connaître les besoins existant à l'échelon local. Elle peut exploiter cette position pour élaborer des stratégies et forger des partenariats afin de répondre aux besoins locaux, et peut contribuer à la fixation de priorités tout en veillant à ce que les interventions demeurent conformes aux cadres nationaux généraux qui sont déjà en place (par exemple un pacte de gouvernance ou une loi sur l'administration locale). Dans certains cas, les spécialistes des affaires civiles se contenteront de transmettre des informations ou de faciliter les communications directes entre les parties prenantes locales et les autres partenaires de gouvernance, y compris en utilisant les moyens logistiques de la mission. Dans d'autres cas, la composante affaires civiles conclura un partenariat avec les organismes et organisations fournissant le savoir-faire technique; le principal atout de la composante étant sa présence sur le terrain et son réseau de contacts locaux. Il arrive que ces partenariats soient officialisés par un mémorandum d'accord. Tel a été le cas, par exemple, au Soudan, où la MINUS et le PNUD ont élaboré un mémorandum d'accord précisant les domaines concrets de coopération au Sud-Soudan en ce qui concerne les activités et programmes de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de gouvernance décentralisée. De même, au Libéria, la composante affaires civiles a mis sur pied un solide partenariat avec l'équipe de pays des Nations Unies en créant les équipes d'appui aux comtés.

Étude de cas



MONUSCO : Appui de la composante affaires civiles au plan de stabilisation et de reconstruction pour la République démocratique du Congo

La Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation a pour objectif général de fournir une assistance internationale à la République démocratique du Congo (RDC) afin d'appuyer l'action qu'elle déploie au plan national



Bâtiment de l'administration locale construit avec l'aide de la MONUSCO en RDC

pour sécuriser et stabiliser les zones touchées par le conflit dans l'est du pays. Cette action nationale est menée dans le cadre du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé, à la réalisation duquel la composante affaires civiles de la MONUSCO apporte sa contribution.

La composante affaires civiles collabore avec le Ministère de l'intérieur à la mise en œuvre du volet du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé qui concerne le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État. Elle préconise un processus de planification transparent et axé sur la demande, qui donne la priorité aux activités de stabilisation, notamment, par exemple, l'accès routier aux territoires naguère sous le contrôle des rebelles, le déploiement et le renforcement des capacités des représentants de l'État, et la mise en place de l'infrastructure et des équipements dont ils ont besoin. En coordination avec le PNUD, elle facilite le recensement des lacunes en matière de renforcement des capacités, en accordant la priorité aux interventions qui permettent aux structures administratives locales de fournir des services de base.



Campagne de sensibilisation à Kibabi, dans la province du Nord-Kivu

En particulier, la composante affaires civiles de la MONUSCO joue un rôle important en matière d'appui à l'administration civile en :

- Facilitant la construction de bâtiments pour l'administration civile;
- En renforçant les capacités des autorités et des fonctionnaires locaux;
- En organisant des campagnes de sensibilisation dans des localités ciblées afin de faire connaître les nouveaux services et structures administratifs.

Encadré 11.10 Étude de cas : MONUSCO : Appui de la composante affaires civiles au plan de stabilisation et de reconstruction pour la République démocratique du Congo

La composante affaires civiles doit toujours avoir présents à l'esprit le mandat, les ressources et les autres contraintes des partenaires extérieurs afin de gérer les attentes, tant les siennes que celles des interlocuteurs locaux. Par exemple, il est parfois indispensable de savoir si un partenaire est représenté par un consultant n'ayant guère de poids dans l'organisation concernée ou par un fonctionnaire appelé à superviser l'exécution d'un programme quinquennal. De même, il importe de pouvoir faire la différence entre un donateur qui dispose de fonds, mais peut avoir des contraintes en matière de programme, et un partenaire qui a élaboré un projet, mais ne lui a pas encore trouvé d'appui financier. Il est essentiel de forger des partenariats stratégiques avec d'autres partenaires de gouvernance et de développement, reposant sur la confiance mutuelle et la compréhension des potentialités et limites respectives, si l'on veut appliquer correctement une stratégie cohérente de soutien de la création d'institutions publiques légitimes et opérationnelles. Toutefois, il peut y avoir des moments où la composante affaires civiles n'est pas en mesure de collaborer directement avec les acteurs internationaux qui, tout en ayant des programmes de gouvernance intéressants, n'ont qu'une présence très limitée sur le terrain ou dans la capitale, ce qui réduit les possi-

bilités de coopération. En pareil cas, les spécialistes des affaires civiles peuvent devoir se contenter d'obtenir des renseignements sur ces programmes des autorités locales ou nationales. Ils doivent s'assurer qu'ils comprennent bien les buts, les objectifs et les activités de ces programmes afin de mettre en évidence des domaines de synergie.

Les occasions de collaborer avec la Banque mondiale ont été limitées pour les composantes affaires civiles sur le terrain, mais les cas du cadre d'assistance pays en RDC et du programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique au Libéria montrent qu'il existe des possibilités de forger des partenariats stratégiques qui puissent faire le lien entre les initiatives nationales et les activités infranationales. Il faudrait rechercher au niveau du quartier général de la mission des possibilités de développer des synergies de ce type.



La Banque mondiale

Dans son rapport intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (2009), le Secrétaire général a souligné la nécessité d'une coopération étroite entre l'ONU et la Banque mondiale, sur la base des « fortes capacités techniques [de celle-ci] dans plusieurs (...) domaines prioritaires récurrents⁸¹ », parmi lesquels la gouvernance et l'obligation de rendre compte.

Le cadre d'assistance pays en RDC et le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique au Libéria sont deux exemples de collaboration entre l'ONU et la Banque mondiale dans des pays sortant d'un conflit. Dans les deux cas, les deux institutions multilatérales ont contribué à amener la communauté internationale et le gouvernement du pays concerné à s'entendre sur les priorités en matière de consolidation de la paix.

Le cadre d'assistance pays

En RDC, en 2006, à la suite des élections nationales et la fin de la transition politique, l'ONU (MONUC et équipe de pays des Nations Unies) et la Banque mondiale ont décidé de mettre entre parenthèses la préparation menée parallèlement de leurs documents de stratégie pays respectifs (PNUAD et stratégie d'assistance pays) au profit d'une stratégie commune et ont ouvert ce processus à la participation de 17 partenaires internationaux, parmi lesquels figuraient tous les principaux donateurs. Ensemble, ils ont défini une approche stratégique coordonnée de l'aide au relèvement et au développement pour la période allant de 2007 à 2010. La communauté internationale a coordonné le processus avec le Gouvernement national sur la base du DSRP et des cinq principales priorités du gouvernement. Les cinq piliers du cadre d'assistance pays étaient les suivants :

- i) Promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix;
- ii) Renforcer la stabilité macroéconomique et la croissance économique;
- iii) Améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité;
- iv) Lutter contre le VIH/sida;
- v) Favoriser le relèvement des communautés.

Le nombre limité de priorités et la constitution d'un groupe diversifié de partenaires ont été déterminants pour le succès de cette initiative.

⁸¹ Rapport du Secrétaire général intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304 (2009), p. 21.

Le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique

En 2005, la communauté internationale et le Gouvernement national de transition du Libéria ont signé le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique pour tenter de remédier aux problèmes liés à la gouvernance économique et à la lutte contre la corruption. Il s'agit d'un programme commun, adopté par le gouvernement et un large éventail de partenaires internationaux, parmi lesquels l'ONU, l'UE, la CEDEAO⁸² l'UA⁸³, les États-Unis d'Amérique, le FMI⁸⁴ et la Banque mondiale. Les problèmes de gouvernance auxquels le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique entend remédier ne sont pas spécifiques au Libéria, mais caractérisent un grand nombre d'États fragiles sortant d'un conflit. En particulier, le Programme d'aide établit un lien explicite entre la gouvernance économique, le succès du processus de paix au Libéria et le relèvement économique à long terme. Ce programme comprend six volets :

- i) Gestion financière et obligation de rendre compte;
- ii) Amélioration de l'établissement des budgets et de la gestion des dépenses;
- iii) Amélioration des pratiques d'achat et des procédures d'octroi de concessions;
- iv) Mise en place de processus efficaces contre la corruption;
- v) Soutien des institutions clefs;
- vi) Renforcement des capacités.

Le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique s'est distingué par le maintien d'experts internationaux ayant pouvoir de cosignature et la fourniture de contrats de gestion dans certains ministères et entreprises publiques. Il s'agissait d'un mécanisme de contrôle conçu pour réduire la corruption et améliorer la transparence, en particulier en ce qui concerne les recettes tirées des ressources naturelles, et directement lié au processus de mise en œuvre de la paix et aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Le Programme d'aide est considéré comme une initiative innovante. Son comité directeur tripartite se compose de représentants de ministères du Gouvernement libérien, des donateurs internationaux et d'un représentant de la société civile.

⁸² Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁸³ Union africaine.

⁸⁴ Fonds monétaire international.

Lectures recommandées

Nom	Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles : rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011)
Description	Contient une série de recommandations concernant les mesures à prendre pour favoriser et appuyer le renforcement des capacités locales dans les pays touchés par un conflit.
Source	http://www.civcapreview.org
Nom	Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, rapport du Secrétaire général A/63/881-S/2009/304 (2009)
Description	Ce rapport du Secrétaire général présente la première conceptualisation des éléments de maintien de la paix en tant que premiers bâtisseurs de la consolidation de la paix.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document sur le site : http://documents.un.org/s.html
Nom	<i>Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : Conflits, sécurité et développement</i>
Description	L'état de la réflexion sur la relation complexe entre les conflits et le développement.
Source	http://wdr2011.worldbank.org/
Nom	Governance for Peace: Securing the Social Contract (PNUD, 2012)
Description	Ce rapport s'appuie sur les conclusions du <i>Rapport sur le développement dans le monde, 2011</i> et établit un cadre devant guider l'action menée par le PNUD en vue d'améliorer la gouvernance dans les pays fragilisés.
Source	http://www.undp.org
Nom	Lessons Learned Review of UN Support to Public Administration and Local Governance in Post-Conflict Situations, rapport présenté au Comité des politiques du Secrétaire général, établi sous les auspices du Groupe de travail sur l'administration publique (ONU), New York (Bureau des politiques de développement du PNUD et Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, projet de mars 2012)
Description	Ce rapport examine les implications et les perspectives pour l'ensemble de l'ONU d'une participation au soutien de l'administration publique et de la gouvernance locale dans les pays sortant d'un conflit.
Source	À paraître; sera disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles.

Nom	UNDG-ECHA Guidance note on natural resource management in transition settings
Description	Ce document contient des analyses et des orientations sur l'impact de la gestion des ressources naturelles dans les phases de transition.
Source	À paraître; sera disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles.
Nom	Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles
Description	Présente de façon détaillée les engagements pris et les priorités définies par les États donateurs et les États bénéficiaires pour faire sortir ces derniers de la fragilité.
Source	http://www.g7plus.org/new-deal-document/
Nom	Survey of Practice: Civil affairs support to the restoration and extension of state authority (Service des politiques et des meilleures pratiques du DOMP, juin 2008)
Description	Cette enquête sur les pratiques rend compte de la façon dont les composantes affaires civiles appuient le rétablissement de l'autorité de l'État.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Lessons Learned in Liberia: County Support Teams Report
Description	Expose l'expérience d'un partenariat efficace avec l'équipe de pays des Nations Unies à l'appui du renforcement de l'autorité de l'État au niveau local au Libéria.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Decentralization: A sampling of definitions, Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance (octobre 1999)
Description	Document très technique, qui peut être utile aux personnes appelées à débattre des concepts liés à la décentralisation.
Source	http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF

Chapitre 12 | Projets à impact rapide : un outil de renforcement de la confiance



Distribution d'émetteurs radio solaires par le biais d'un projet à impact rapide au Tchad

Photo ONU/Olivia Grey Pritchard

Le présent chapitre fournit des conseils pratiques aux spécialistes des affaires civiles et aux membres des autres composantes de la mission qui font office de coordonnateurs de projets à impact rapide. On y trouvera des conseils pratiques, des outils et des exemples concernant chaque aspect du cycle de projet tirés de l'expérience acquise sur le terrain. Ce chapitre ne s'adresse pas aux directeurs de programme de projets à impact rapide, qui peuvent utiliser les principes directeurs du DOMP/DAM relatifs aux projets à impact rapide.

Les projets à impact rapide sont des projets réalisés sur une petite échelle et à faible coût, qui sont planifiés et exécutés en un court laps de temps. D'autres acteurs que ceux qui s'occupent de maintien de la paix financent et exécutent des projets à impact rapide à objectifs divers. Aux fins du présent manuel, le terme de projet à impact rapide s'applique à un projet financé et/ou exécuté par des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Les objectifs et la finalité des projets à impact rapide exécutés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont énoncés dans la directive rela-

tive aux projets à impact rapide du DOMP/DAM. Les projets à impact rapide ont pour objectif de renforcer la confiance dans la mission, le mandat ou le processus de paix. Les projets à impact rapide doivent toujours profiter à la population, mais ils ne sont pas censés offrir un soutien humanitaire ou un appui au développement à long terme. Cela étant, une bonne coordination avec les acteurs du développement et les acteurs humanitaires est indispensable pour faire en sorte que ces projets ne recourent pas leur travail ou ne lui nuisent pas.

Il importe de garder à l'esprit la spécificité des projets à impact rapide et l'objectif qui leur est fixé en matière de restauration de la confiance pendant tout le cycle du projet. Cet objectif peut influencer le choix du partenaire d'exécution, la conception et le choix des projets, l'évaluation de leur impact et les stratégies de publicité. La précision de l'objectif des projets à impact rapide est indispensable au niveau de la communication avec les partenaires, car elle aide à gérer les attentes et à bien faire comprendre les limites existantes.

12.1 Comment les projets à impact rapide contribuent-ils au renforcement de la confiance ?

Les projets à impact rapide peuvent contribuer à renforcer la confiance dans la mission, le mandat et/ou le processus de paix de plusieurs manières, à savoir, notamment,

- Par le type de projet exécuté, par exemple un projet qui répond rapidement aux principaux besoins de la communauté, ou qui peut procurer de bonne heure des dividendes de la paix et/ou accroître la confiance dans la mission;
- En consolidant ou appuyant des activités de gestion ou de règlement des conflits (voir l'exemple fourni par la MINURCAT ci-après);
- En renforçant la légitimité et les capacités des autorités ou organisations locales;
- Par le biais du dialogue et de l'échange qui accompagnent le processus d'identification du projet, de consultation des parties prenantes et d'exécution du projet;
- Par l'« ouverture des portes » et l'instauration de voies de communication entre la mission et la communauté d'accueil;
- En aidant les composantes en uniforme (contingents militaires ou police des Nations Unies) à collaborer avec les communautés locales en participant à l'élaboration, au suivi et/ou à l'exécution des projets. Il peut notamment s'agir d'utiliser les moyens techniques militaires pour appuyer un projet ou le faire exécuter directement par les contingents militaires.

Pendant tout le cycle d'un projet à impact rapide, il est essentiel d'être guidé par les principes généraux d'appropriation locale et de prise en considération des questions liées à la parité des sexes, à la culture et au contexte présentées d'un bout à l'autre du présent manuel. Par ailleurs, la qualité de la gestion des projets et des programmes est une condition indispensable du renforcement de la confiance par le biais des projets à impact rapide. Une mauvaise gestion, notamment en ce qui concerne le choix, l'exécution et le suivi des projets à impact rapide, peut saper la confiance et, éventuellement,

aggraver le conflit. En matière de gestion des projets à impact rapide, les mauvaises pratiques sont notamment les suivantes :

- Fait de ne pas consulter les parties prenantes comme il le faudrait, ce qui peut causer une absence d'adhésion ou la non-prise en considération des besoins réels;
- Absence de coordination avec les autres acteurs, d'où des chevauchements d'activité;
- Travail de mauvaise qualité, procurant des avantages éphémères;
- Retards d'exécution;
- Répartition inéquitable des avantages entre communautés ou régions ou en leur sein.

Le personnel ayant à s'occuper de projets à impact rapide peut également se reporter au **chapitre 8** du présent manuel où il trouvera des orientations et des outils supplémentaires en matière d'analyse, de planification, de définition d'indicateurs et d'évaluation de l'impact.

Étude de cas



Cimenter le règlement d'un conflit au Tchad par le biais d'un projet à impact rapide

Les spécialistes des affaires civiles de la MINURCAT, pendant la mission au Tchad, ont activement participé au règlement des différends opposant les agriculteurs et les éleveurs au sujet de ressources naturelles rares et disputées. Adoptant une approche reposant sur la consultation des autorités locales, ces spécialistes ont ainsi facilité un processus efficace de dialogue de réconciliation entre les Massalit (propriétaires terriens et agriculteurs) et les Zaghwwa (éleveurs) dans un village du Tchad d'où les premiers s'étaient enfuis avant de devenir des personnes déplacées. L'accord a été cimenté par un projet à impact rapide prévoyant la construction d'un moulin dans le village.



Encadré 12.1 Étude de cas : Cimenter le règlement d'un conflit au Tchad par le biais d'un projet à impact rapide

12.2 Gestion globale du programme de projets à impact rapide

Les programmes de projets à impact rapide relèvent de l'autorité générale du chef de mission, qui doit mettre en œuvre des mécanismes de gestion efficaces. Les directives et les orientations du DOMP/DAM contiennent des informations supplémentaires sur la structure et les mécanismes de gestion des programmes de projets à impact rapide.

L'équipe de direction de la mission définit les priorités des projets à impact rapide et établit une estimation des besoins de financement globaux sur la base d'une évaluation des besoins, dans le cadre du projet de budget annuel de la mission. Cette équipe est chargée de définir les priorités aux fins de l'établissement des budgets des projets à impact rapide, mais cela se fait en général avec le concours de la composante affaires civiles, dont la présence sur le terrain est la plus importante généralement.

Le **comité d'examen des projets** est chargé d'évaluer les propositions et de choisir les projets à financer, et d'approuver tous changements à apporter au budget, aux résultats ou aux activités envisagées pendant l'exécution d'un projet.

L'équipe de gestion des projets à impact rapide, qui relève généralement de la composante affaires civiles, est chargée de garantir la qualité des prévisions budgétaires, de contrôler la répartition des fonds et la gestion des dépenses en fonction des champs géographiques et thématiques, d'examiner et de sélectionner les propositions avant leur présentation au comité d'examen des projets, et de mettre les fonds à disposition en temps voulu d'un bout à l'autre de l'exercice budgétaire. Il incombe à l'équipe de gestion des projets à impact rapide ou au directeur du programme de conserver, à des fins de vérification, la trace de tout ce qui concerne chaque projet.

Les **coordonnateurs de projet** sont des personnes chargées de veiller au bon déroulement d'un projet d'un bout à l'autre de son cycle. De même que n'importe quelle composante de la mission peut présenter des propositions de projets à impact rapide, les coordonnateurs de projet peuvent appartenir à n'importe quelle composante de la mission. Dans certaines situations, le coordonnateur de projet peut être aussi le directeur du programme de projets à impact rapide. Les coordonnateurs de projet peuvent aider les partenaires d'exécution à élaborer des propositions et sont chargés de suivre l'exécution, de maintenir des contacts avec ces partenaires d'un bout à l'autre du processus, de réunir et de vérifier la documentation financière avant présentation à la mission, d'évaluer l'impact du projet et de rendre compte de celui-ci.

Le **Directeur/Chef de l'appui à la mission** s'est vu donner délégation de pouvoir par le Contrôleur financier de l'ONU pour les aspects financiers du programme des projets à impact rapide et fait office d'agent certificateur pour chaque projet.

La **Section financière** collabore étroitement avec l'équipe de gestion des projets à impact rapide à l'administration du budget, notamment en engageant les fonds. Elle est chargée de donner suite aux demandes de paiement et de conserver les pièces justificatives originales nécessaires à des fins financières et budgétaires, y compris les listes des dépenses, les reçus, les demandes de paiement et les rapports de clôture. L'équipe de gestion des projets à impact rapide conserve des copies de tous ces documents dans les dossiers de projets.

12.3. Identification des projets

L'identification de projets possibles a toutes les chances de se faire pendant les rencontres et les discussions que vous aurez, en votre qualité de spécialiste des affaires civiles à pied d'œuvre sur le terrain, avec les autorités locales, les communautés locales et les autres parties prenantes dans le domaine relevant de votre compétence. Les pro-

positions de projet peuvent être basées sur des demandes ou propositions directes émanant de ces parties prenantes ou sur un besoin recensé par votre équipe à propos duquel vous recherchez le partenaire d'exécution adéquat. Il importe de ne pas susciter des attentes auxquelles il ne peut pas être répondu, mais il est indispensable que les intéressés aient accès à des informations exactes concernant les demandes de projet. Cela va dans le sens de la transparence et de la responsabilisation et garantit que les programmes touchent un échantillon le plus largement représentatif possible de la communauté.

- **Soyez au fait des critères existants et des priorités stratégiques.** Conformez-vous aux critères énoncés dans les directives et les orientations et aux priorités stratégiques définies par votre mission, et tenez-vous au courant des priorités et stratégies nationales.
- **Gérez les attentes.** Ne promettez rien pendant vos discussions avec des bénéficiaires ou partenaires d'exécution potentiels, assurez une large diffusion des critères de choix et d'exclusion, et expliquez le processus d'évaluation et de sélection.
- **Consultez** les communautés et autorités locales, les ministères, les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales, les ONG et ONGI, les autres composantes de la mission et les programmes des donateurs multilatéraux et bilatéraux, directement ou par l'intermédiaire du directeur du programme de projets à impact rapide, et **coordonnez** votre action avec les leurs.
- **Évaluez le partenaire d'exécution.** Évaluez le profil (y compris l'appartenance politique, la relation avec la communauté d'accueil, etc.) et la capacité du partenaire d'exécution.
- **Sollicitez des conseils ou un savoir-faire techniques,** s'agissant en particulier de projets relatifs à la santé, à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation, etc. (concernant par exemple des puits, des dispensaires ou des écoles).
- **Prenez en considération les questions liées à la culture, au genre, à l'appartenance ethnique et à la vulnérabilité.** Prenez par exemple en considération les questions liées à l'accès au projet de différents segments de la communauté, tels que les femmes, les jeunes, les différents groupes ethniques ou les groupes marginalisés de la population, ou au bénéfice qu'ils pourraient en tirer. Organisez des consultations avec les parties prenantes et veillez à ce que l'intervention soit culturellement adaptée aux bénéficiaires.
- **Évaluez les risques et tenez compte du contexte.** Étudiez l'impact prévu et non prévu que le projet pourrait avoir. Évaluez les risques pour les aspects pratiques de l'exécution du projet (par exemple le risque de retard ou la fiabilité du partenaire d'exécution) et le risque de créer ou d'aggraver un conflit. Appliquez les principes de la « prise en considération des éléments sensibles liés au conflit » et « ne pas nuire » : évitez, par exemple, d'être considéré comme favorisant un groupe ou une partie de la communauté par rapport aux autres ou d'appuyer des projets qui pourraient être utilisés pour contribuer à la réalisation d'objectifs politiques, idéologiques ou religieux.

- **Prenez en considération l'impact sur l'environnement et les ressources naturelles.** Il importe d'étudier les questions liées à l'environnement et aux ressources naturelles pendant le processus d'identification et d'approbation. Les projets de construction de bâtiments, de reboisement ou de travaux d'irrigation comportent souvent une importante dimension liée aux ressources naturelles, telle que l'approvisionnement en matériaux, la qualité des espèces et la viabilité de l'approvisionnement en eau, respectivement.
- **Réalisez une visite initiale du site :** Une visite initiale du site est importante tant pour évaluer la faisabilité du projet proposé que pour mettre en évidence les progrès accomplis. S'il s'agit de la construction ou de la remise en état d'un espace public, il est bon de prendre des photographies « avant » et « après » l'exécution du projet à des fins de publicité. On trouvera un formulaire spécifique pour les visites initiales de site dans les directives du DOMP/DAM relatives aux projets à impact rapide.



Les approches consistant à « ne pas nuire » et à prendre en considération les éléments sensibles liés au conflit, qui doivent être intégrées dans tous les aspects des activités relatives aux affaires civiles, sont particulièrement applicables à la planification et à l'exécution des projets à impact rapide. Ces deux principes sont décrits au [chapitre 5](#) du présent manuel.

12.4 Partenaires d'exécution

Les institutions publiques, les sociétés commerciales, les ONG enregistrées ou non, les composantes de la mission, y compris les contingents militaires, les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales peuvent être des partenaires d'exécution de projets à impact rapide. Étant donné qu'ils présentent tous des avantages et des inconvénients du point de vue de l'exécution des projets à impact rapide, le choix d'un partenaire est très largement déterminé par le type de projet, le contexte de la mission et l'objectif poursuivi en matière de restauration de la confiance.

Partenaire d'exécution	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Institution publique	<ul style="list-style-type: none"> • Établit des relations et une communication avec les autorités/institutions locales. • Confère un surcroît de légitimité aux autorités/institutions. • Appuie les institutions locales par un renforcement de leurs capacités. • Contribue au renforcement de l'autorité de l'État. • Favorise l'appropriation locale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lourdeur éventuelle des procédures administratives. • Les limites des capacités humaines et financières peuvent nuire à la qualité du résultat du projet ou en retarder l'exécution. • Dans les périodes préélectorales, le fait d'entreprendre l'exécution de projets à impact rapide avec une institution publique peut être perçu comme un soutien à tel ou tel candidat.

Partenaire d'exécution	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Société civile locale/ organisation ou ONG locale	<ul style="list-style-type: none"> • Apporte un savoir-faire spécifique. • Peut renforcer l'engagement local ou la participation des groupes exclus ou marginalisés. • Favorise l'appropriation locale et le renforcement des capacités locales. • Appuie la société civile locale. • Comprend mieux le contexte local et est mieux placée pour s'occuper des questions relatives aux achats et à la main-d'œuvre locaux. • Soutient l'emploi local. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'organisation peut être considérée comme au service d'une partie de la communauté plutôt que d'une autre. • Dans les contextes où la société civile locale n'est pas formellement organisée, les capacités de gestion de projet des partenaires d'exécution de ce type peuvent être limitées.-
ONG/organisation internationale	<ul style="list-style-type: none"> • Savoir-faire acquis dans d'autres contextes internationaux et/ou nationaux; peut être en mesure de mettre à disposition un savoir-faire ou des experts non disponibles sur le plan local. • S'il s'agit d'une organisation de bonne renommée, il y a de fortes chances qu'elle fournisse des résultats de grande qualité, et qu'elle assure un suivi et l'établissement des rapports connexes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut ne pas connaître ou comprendre le contexte local spécifique. • Peut privilégier sa propre visibilité (ce qui peut nuire à celle de la mission).
Acteurs des Nations Unies	<ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies peuvent fournir un savoir-faire spécifique. • Peuvent faire profiter d'une expérience acquise dans d'autres pays et/ou dans le pays (du fait d'une présence plus ancienne). • Peuvent renforcer la synergie et la coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peuvent privilégier leur propre visibilité, ce qui peut nuire à celle de la mission). • Peuvent donner lieu à des procédures d'achat lentes et à des frais généraux prohibitifs.

Partenaire d'exécution	Avantages potentiels	Inconvénients potentiels
Société/ entrepreneur privé	<ul style="list-style-type: none"> • S'il s'agit d'une société ou d'un entrepreneur local, il ou elle soutient la création de revenus au niveau local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les règles de l'ONU concernant les achats s'appliquent à la sélection des entrepreneurs ou sociétés privés, ce qui signifie que cette sélection peut prendre du temps.
Composantes militaires	<ul style="list-style-type: none"> • Possèdent déjà le matériel, le savoir-faire et la main-d'œuvre. • Peuvent aider à gérer les difficultés en matière de sécurité ou d'accès. • Rôle constructif pour les contingents ainsi appelés à exécuter des projets techniques. • Utile pour renforcer la confiance entre la mission et la communauté d'accueil, en particulier lorsque les composantes en uniforme sont la principale liaison et dans le contexte de relèves fréquentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cela pourrait nuire à l'économie locale ou faire manquer des occasions de création de revenus au niveau local. • Cela pourrait être interprété comme un accommodement avec les principes humanitaires. • Participation non appropriée dans le cas de certains projets (par exemple la collaboration avec une population traumatisée par le conflit)

Les spécialistes des affaires civiles ne doivent pas perdre de vue que certains acteurs humanitaires peuvent hésiter à collaborer trop étroitement avec des missions de maintien de la paix, en particulier si le personnel militaire de maintien de la paix participe directement à l'exécution des projets. Ils craignent en effet qu'une telle collaboration ne les amène à transiger sur les principes humanitaires qui sont les leurs et n'en vienne à politiser l'action humanitaire. Comme on l'a vu au **chapitre 9**, il importe de comprendre et de prendre en considération les divers mandats et politiques des partenaires, qu'il s'agisse de projets à impact rapide ou de questions de coordination plus générales.



Pour d'autres informations sur les principes humanitaires, on peut télécharger « OCHA d'une seule voix : les principes humanitaires », document publié par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU (OCHA) : <http://www.unocha.org/about-us/publications/ocha-message>

12.5 Élaboration des propositions

En tant que coordonnateur de projet, vous pouvez avoir à rédiger des propositions, à aider les partenaires d'exécution à élaborer des propositions, et à évaluer et présé-

lectionner des propositions avant de les soumettre à l'équipe de gestion des projets à impact rapide/comité d'examen des projets. Les coordonnateurs de projets à impact rapide jouent souvent un rôle d'encadrement pendant les phases d'élaboration des propositions et d'exécution des projets, surtout dans les contextes où les capacités locales en matière d'élaboration et de gestion de projets sont limitées. Cette approche peut appuyer le renforcement des capacités locales, contribuer à assurer l'appropriation locale et renforcer la confiance entre la mission et les partenaires locaux. Les propositions peuvent être soumises en utilisant le modèle de proposition figurant dans les directives du DOMP/DAM relatives aux projets à impact rapide. Par ailleurs, il est bon de collaborer avec les partenaires d'exécution pour faire en sorte que la proposition comporte les éléments suivants :

- Énoncé précis des objectifs du projet en matière de restauration de la confiance, des produits et résultats attendus, ainsi que des modalités de suivi et d'évaluation de ces derniers;
- Formulaire de visite initiale du site, accompagné éventuellement de photographies;
- Énoncé précis des activités envisagées et calendrier de base, avec deux ou trois indicateurs de progrès ou « jalons »;
- Le cas échéant, évaluations et dessins techniques supplémentaires;
- Éléments faisant état des consultations menées avec les groupes/organes/ministères et de la connaissance des stratégies nationales (concernant par exemple l'eau, l'assainissement et la santé);
- Indication des bénéficiaires du projet (nombre et profil) et du ratio entre les bénéficiaires et le coût du projet;
- Ventilation précise des coûts (par exemple, coût de la main-d'œuvre, location de matériel, coût unitaire des matériaux et quantités requises) et indication des prix proposés, le cas échéant;
- Analyse des risques (il s'agit des risques pour l'exécution du projet que vous ne pouvez pas contrôler), avec indication de la manière dont les risques potentiels seront gérés et atténués;
- Description et/ou attestation de la consultation et de l'adhésion des parties prenantes locales (appropriation locale);
- Durabilité (par exemple, si le projet porte sur la fourniture de matériel, y aura-t-il du personnel qualifié et les capacités nécessaires pour faire fonctionner et entretenir ce matériel ? quel est l'impact à long terme sur la ressource naturelle concernée, comme l'eau ou la terre ? etc.);
- Faisabilité et imprévus;
- Stratégie de publicité et de visibilité telle que proposée par le partenaire d'exécution ou adoptée en concertation avec lui.

12.6 Choix et approbation

Le comité d'examen des projets évalue et choisit un projet sur la base des informations figurant sur le formulaire de proposition. Cela étant, un énoncé détaillé des activités envisagées et une explication de la valeur du projet (tant pour la population locale que du point de vue du renforcement de la confiance) sont indispensables.

Si le projet n'est pas retenu par le comité d'examen des projets, l'équipe de gestion des projets à impact rapide présente par écrit un bref résumé des raisons pour lesquelles il a été rejeté. Ce résumé doit être transmis au demandeur.

Si le projet est approuvé, l'équipe de gestion des projets à impact rapide établit un memorandum d'accord, qui doit de préférence être rédigé à la fois dans la langue de la mission (copie légale) et dans la langue locale (copie de référence). La fourniture d'une copie dans la langue locale peut aider les partenaires d'exécution à bien comprendre les obligations contractuelles.

Il est demandé au responsable de projet qui présente la proposition de fournir le numéro de compte bancaire du partenaire d'exécution ou d'autres informations pour le paiement. Dans certaines missions, ces informations sont vérifiées auprès de la Section financière (généralement par l'intermédiaire de l'équipe de gestion des projets à impact rapide) avant la mise au point du memorandum d'accord. Le responsable de projet doit vérifier l'exactitude de toutes les autres informations figurant dans ce memorandum. Au moins trois copies du memorandum doivent être signées : une pour l'équipe de gestion des projets à impact rapide, une pour la Section financière et une pour le partenaire d'exécution⁸⁵.

12.7 Une fois le projet approuvé

Assurez-vous que le partenaire d'exécution comprend bien les obligations, y compris en matière de calendrier, de suivi, de communication d'informations, notamment financières, et de documentation (fournir des indications supplémentaires, le cas échéant). Expliquez-lui qu'il doit conserver les reçus originaux et qu'une liste des dépenses occasionnées par le projet devrait être maintenue et présentée à un représentant de la mission afin que les fonds puissent être débloqués après le versement initial. Informez-le que la Section financière exigera des reçus originaux et ne peut pas traiter des paiements sur la base de copies.

Impliquez de bonne heure le Bureau de l'information : il lui sera ainsi plus facile de rendre compte d'une manière convaincante des bienfaits apportés par le projet.

12.8 Exécution et suivi

Il convient de se rendre au moins trois fois sur le site de chaque projet :

- i) Visite initiale (dont il a déjà été question dans le présent chapitre);

⁸⁵ Le nombre de copies nécessaires peut varier selon la mission en fonction de la directive générale relative aux procédures opérationnelles permanentes (POP) sur les projets à impact rapide dont la mission s'est dotée.

- ii) Visite de suivi;
- iii) Visite de clôture.

On trouvera des formulaires utilisables pour rendre compte de chacune de ces visites dans les directives du DOMP/DAM relatives aux projets à impact rapide. Le processus de suivi et d'évaluation doit être considéré comme une occasion de s'assurer que les travaux progressent d'une façon conforme aux prévisions, mais aussi comme une manière de communiquer avec les partenaires d'exécution et les représentants/bénéficiaires de la communauté locale. Le suivi et l'évaluation des progrès et de l'impact doivent être réalisés à la fois par le partenaire d'exécution et le représentant de la mission (qui est le plus souvent le coordonnateur du projet), sur la base des observations et commentaires des partenaires d'exécution et des bénéficiaires.

12.9 Suivi à mi-parcours

- Suivez le calendrier et les jalons (mesurez les progrès accomplis au regard des produits annoncés dans la proposition).
- En fonction du type de projet, évaluez les progrès visibles sur le terrain ou observez les activités réalisées (des activités de formation ou de renforcement des capacités, par exemple).
- Parlez des progrès accomplis avec le partenaire d'exécution et remédiez à toutes difficultés d'exécution.
- Faites face aux imprévus, notamment en présentant au comité d'examen des projets toute demande tendant à modifier les activités envisagées ou le budget.
- Rendez compte des progrès accomplis (en utilisant le modèle standard).
- En fonction des modalités de versement des tranches au titre du projet, il vous faudra peut-être aussi vous faire remettre les reçus par les partenaires d'exécution afin de pouvoir demander le versement de la seconde tranche. Si c'est le cas, rappelez-leur à l'avance qu'ils devront vous remettre la documentation financière pendant la visite de suivi.
- Le Bureau de l'information doit également être impliqué pendant la phase d'exécution et, selon les moyens dont il dispose, pourra assurer une couverture vidéo, photographique ou radio de l'exécution.

12.10 Évaluation et clôture

Pendant la visite d'évaluation et de clôture, les coordonnateurs de projet devront déterminer si les objectifs du projet ont été atteints. À cette fin, ils évalueront si les produits et/ou les activités indiqués dans la proposition de projet ont été réalisés, et préciseront le degré de satisfaction des bénéficiaires et l'impact du point de vue du renforcement de la confiance. Toutefois, il peut ne pas être possible de mesurer pleinement cet impact pour certains types de projets (par exemple l'accès aux services de base, la remise en état des bâtiments publics, etc.) pendant une visite de clôture et d'évaluation standard, car les bénéficiaires peuvent avoir besoin de temps pour bien

connaître le projet. En pareil cas, les évaluations techniques doivent être l'objectif principal des visites de clôture initiales, l'évaluation du degré de satisfaction des bénéficiaires et de l'impact en matière de restauration de la confiance étant réalisée à une date ultérieure. Comme indiqué précédemment, l'évaluation finale du projet doit comporter à la fois une évaluation réalisée par les partenaires d'exécution et une évaluation réalisée par le coordonnateur de projet, sur la base des observations sur le terrain et des commentaires des représentants de la communauté/bénéficiaires.

- Avant la visite de clôture, signalez au partenaire d'exécution que vous aurez besoin d'une liste des dépenses et des reçus originaux concernant le travail et le matériel.
- N'oubliez pas d'examiner la proposition originelle avant la visite et, si vous travaillez avec des interprètes, informez-les des détails du projet et indiquez-leur les informations que vous espérez obtenir lors de la rencontre.
- Si l'évaluation l'exige, demandez un appui technique supplémentaire (par exemple aux éléments du génie).
- Si la communauté locale a été associée à l'exécution du projet (par exemple, en recevant une formation ou un appui au renforcement des capacités), consignez ses commentaires dans l'évaluation.
- En ce qui concerne les projets de génie civil, la fourniture de services de base, la remise en état des infrastructures ou tout autre projet dans le cas duquel les avantages pour les communautés locales peuvent ne pas être immédiatement visibles, il est possible de procéder à une évaluation du degré de satisfaction des bénéficiaires et de l'impact en matière de restauration de la confiance après la clôture et l'inauguration du projet.
- Le cas échéant, photographiez le produit fini.
- Vérifiez toute la documentation (surtout les reçus et la liste de dépenses).
- Établissez le rapport d'évaluation du projet, y compris votre évaluation des produits du projet et, dans toute la mesure possible, de l'impact en matière de restauration de la confiance.
- Signez le rapport et présentez-le, avec la liste de dépenses, les reçus et les photographies, à l'équipe de gestion des projets à impact rapide.



Évaluation de l'impact

Les outils pour évaluer le degré de satisfaction des bénéficiaires et de l'impact en matière de restauration de la confiance sont notamment les entretiens avec les principaux interlocuteurs/bénéficiaires, ainsi que les groupes de discussion et les enquêtes. On peut avoir intérêt à combiner les méthodes qualitatives et participatives, telles que les groupes de discussion, avec des enquêtes qui fournissent des données quantitatives. Le choix de la méthode d'évaluation dépendra sans doute beaucoup des ressources et des capacités disponibles.

12.11 Inauguration et publicité

Une bonne publicité peut amplifier l'impact des projets à impact rapide sur le plan du renforcement de la confiance. Parlez de l'inauguration et de la publicité avec le partenaire d'exécution et le Bureau de l'information dès la phase d'élaboration du projet et de nouveau lorsque celui-ci est en voie d'achèvement. Nombre de missions organisent des cérémonies d'inauguration pour faire connaître le projet et poser des plaques ou indiquer d'une autre manière le rôle de la mission. Il est important de reconnaître le rôle des partenaires locaux. Mettre en valeur le rôle des autorités locales, là où elles ont été impliquées, peut aider à renforcer la confiance entre les autorités et les communautés locales.

Si le projet a été cofinancé par différentes sources, toutes les organisations concernées doivent être représentées sur la plaque. Toutefois, l'ONU a édicté des règles concernant l'utilisation de ses logos sur des plaques communes; il importe de vérifier auprès du Bureau de l'information l'utilisation qui doit être faite de ces logos.

Les informations sur le projets à impact rapide et le plan de cérémonie d'inauguration (liste des invités, etc.) doivent être transmis au Bureau de l'information longtemps avant la cérémonie. Le Bureau peut assurer la couverture de celle-ci de diverses façons :

- Inviter les médias;
- Prendre en charge les médias pendant la cérémonie;
- Rédiger/approuver et publier un communiqué de presse;
- Assurer une couverture photographique et vidéo;



Inauguration d'un projets à impact rapide dans la municipalité de Yaroun (Liban).

- Rédiger ou faire rédiger des articles (accompagnés de photographies) sur le projet aux fins de publication dans des revues ou sur des sites Web, ou en vue de l'élaboration d'autres produits d'information.

Étude de cas



Diffusion d'informations sur les projets à impact rapide au Liban

Au Liban, le Bureau de l'information de la FINUL a beaucoup fait pour faire connaître les projets à impact rapide. Il a été régulièrement question de ces projets dans la revue de la mission, *al Janoub* (le Sud) et à la radio, et dans le cadre d'une série de spots télévisés réalisés par la FINUL.

Encadré 12.2 Étude de cas : Diffusion d'informations sur les projets à impact rapide au Liban

Lectures recommandées

Nom	Directive du DOMP/DAM sur les projets à impact rapide
Description	Définit la finalité des projets à impact rapide et en décrit la nature, la portée, la valeur et la durée.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Principes directeurs du DOMP/DAM relatifs aux projets à impact rapide
Description	Ce document propose des procédures d'identification, de choix, d'approbation, de financement, d'exécution, de suivi, de clôture et d'évaluation de projets à impact rapide, ainsi que de gestion globale du programme de projets à impact rapide dans les missions.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org

Nom	DPKO/DFS Lessons learned study on management of Quick Impact Projects (QIPs)
Description	Cette étude présente les enseignements tirés de la gestion tant des projets que du programme. Elle s'appuie sur des consultations approfondies avec les missions et contient une série de recommandations.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : http://ppdb.un.org
Nom	Greening the Blue Helmets: Environment Natural Resources and Conflict (PNUE, à paraître)
Description	Contient des études de cas sur l'environnement et les ressources naturelles sous l'angle des activités relatives aux affaires civiles et des projets à impact rapide dans les missions de maintien de la paix.
Source	À paraître sur le site http://www.unep.org/
Nom	Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur l'examen de l'action civilo-militaire menée dans le cadre des opérations de maintien de la paix, A/60/588 (décembre 2005)
Description	Examine la question de la participation des contingents à l'exécution de projets de soutien aux communautés dans le cadre des missions de maintien de la paix.
Source	http://www.un.org/Depts/oios/pages/other_oios_reports.html
Nom	SkillPort
Description	Moyen de formation en ligne à l'intention du personnel de l'ONU, qui dispose ainsi d'un grand nombre de cours pour l'aider à se perfectionner, s'agissant notamment d'assumer une fonction de gestion de projets.
Source	https://un.skillport.com

Acronymes

ACCORD	African Centre for the Constructive Resolution of Disputes
ACM	coopération civilo-militaire
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
BINUSIL	Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone
CAD	Comité d'aide au développement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CPI	Comité permanent interorganisations
DAM	Département de l'appui aux missions
DAP	Département des affaires politiques
DDR	désarmement, démobilisation et réintégration
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
DPEF	Division des politiques, de l'évaluation et de la formation
DPs	personne déplacée
DSRP	document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ePAS	système électronique d'évaluation et de notation des fonctionnaires
EUFOR	Force de l'Union européenne
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FMI	Fonds monétaire international
FNUOD	Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MINUBH	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUNEP	Mission des Nations Unies au Népal
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone

MINUSS	Mission des Nations Unies au Soudan du Sud
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MINUT	Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MONUSIL	Mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ONG	organisation non gouvernementale
ONGI	ONG internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve
OROLSI	Office of Rule of law and Security Institutions (OROLSI)
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUAD	plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
SFCG	Search for Common Ground
SGA	Secrétaire général adjoint
UA	Union africaine
UNPOS	Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie
VNU	Volontaires des Nations Unies
WASH	Eau, assainissement et hygiène pour tous

Liste des encadrés

Encadré 5.1 La boîte à outils : tenir compte du genre, de la diversité et de la culture.....	67
Encadré 5.2 La boîte à outils : Mettre l'appropriation locale en pratique	72
Encadré 5.3 Voix du terrain : « Comment facilitez-vous le travail des acteurs locaux sans prendre les commandes ? »	74
Encadré 6.1 Voix du terrain : « Comment décririez-vous les conditions de vie et de travail dans un bureau de mission qui vient d'être créé ? ».....	82
Encadré 6.2 La boîte à outils : Stratégies de gestion du stress	83
Encadré 6.3 Voix du terrain : « Comment gérez-vous le stress et maintenez-vous un équilibre entre vie professionnelle et vie privée en travaillant dans un lieu d'affectation isolé ? ».....	84
Encadré 7.1 Voix du terrain : « Comment avez-vous recentré les activités de la composante face à l'évolution des besoins ? ».....	94
Encadré 7.2 Voix du terrain : « Comment avez-vous géré le fait que nombre de vos subordonnés relevaient à la fois de vous et d'un chef de bureau régional ? »	99
Encadré 7.3 Voix du terrain : « Comment réglez-vous le problème de la gestion d'équipes très dispersées ? »	102
Encadré 8.1 La boîte à outils : Évaluer le niveau de risque auquel sont exposés les civils menacés	117
Encadré 8.2 La boîte à outils : Conseils pour la définition des objectifs	124
Encadré 8.3 La boîte à outils : Conseils pour la définition des réalisations escomptées	125
Encadré 8.4 La boîte à outils : Conseils pour le choix des indicateurs.....	128
Encadré 8.5 La boîte à outils : Conseils pour la définition des produits	130
Encadré 9.1 Étude de cas : Intégration des questions d'égalité entre les sexes dans l'action de liaison avec la communauté au Kosovo	138
Encadré 9.2 La boîte à outils : Organisation de réunions-débats.....	139
Encadré 9.3 La boîte à outils : Travailler avec des interprètes.....	145
Encadré 9.4 La boîte à outils : Évaluer vos besoins et lacunes en matière d'information.....	146
Encadré 9.5 La boîte à outils : Recueillir des informations dans le cadre de tête-à-tête ou d'entretiens.....	148
Encadré 9.6 La boîte à outils : Exemples de profil de comté, d'État ou de district	149
Encadré 9.7 Étude de cas : Recensement des institutions de règlement des conflits au Népal	150
Encadré 9.8 Étude de cas : Alerte rapide et protection des civils en RDC	151
Encadré 9.9 Étude de cas : Forums de consultation publique au Libéria	152
Encadré 9.10 Étude de cas : Enquêtes d'opinion publique au Liban	153
Encadré 9.11 Extrait de boîte à outils : Première étape : Vous préparer à rédiger votre rapport.....	155

Encadré 9.12	La boîte à outils : Deuxième étape : Rédiger votre rapport.....	156
Encadré 9.13	La boîte à outils : Troisième étape : Vérifier votre rapport.....	156
Encadré 9.14	Étude de cas : Assurer la pertinence des rapports en RDC.....	157
Encadré 9.15	La boîte à outils : Caractéristiques d'équipes efficaces.....	162
Encadré 9.16	Voix du terrain : « Comment construisez-vous de solides relations de travail avec vos homologues militaires ? »	163
Encadré 9.17	La boîte à outils : Les différentes étapes des processus décisionnels en matière de coordination et les outils disponibles	164
Encadré 9.18	Étude de cas : Exemple de coordination mutuellement avantageuse : les équipes mixtes de protection des civils de RDC.....	169
Encadré 9.19	Étude de cas : Faciliter les travaux des autres composantes de la mission en Haïti	170
Encadré 9.20	Étude de cas : Bonnes pratiques dans le cadre du projet relatif aux équipes d'appui aux comités exécutés au Libéria.....	172
Encadré 10.1	La boîte à outils : Favoriser le dialogue.....	180
Encadré 10.2	Étude de cas : Conférences de la paix modérées par les spécialistes des affaires civiles de la MINUS dans le Kordofan-Sud	181
Encadré 10.3	Étude de cas : Appui fourni par la composante des affaires civiles de l'ONUCI au dialogue intercommunautaire.....	181
Encadré 10.4	Étude de cas : MONUSCO : Activités de protection en RDC.....	182
Encadré 10.5	Étude de cas : Appui aux activités de règlement des conflits et d'alerte rapide à Jonglei (Soudan).....	183
Encadré 10.6	Étude de cas : La composante affaires civiles s'emploie à répertorier les facteurs de conflit en Côte d'Ivoire et à y remédier par le biais du Fonds pour la consolidation de la paix	184
Encadré 10.7	Étude de cas : Favoriser le dialogue en Haïti	185
Encadré 10.8	Étude de cas : Soutien apporté par la composante affaires civiles de la MINUS aux tables rondes politiques au Soudan	186
Encadré 10.9	Étude de cas : Intégration de la parité entre les sexes dans le développement de l'espace politique.....	186
Encadré 10.10	Étude de cas : La composante affaires civiles de la MINUAD appuie la participation de la société civile au processus de paix au Darfour	187
Encadré 10.11	Étude de cas : La composante affaires civiles favorise le renforcement des capacités locales en matière de gestion des conflits en RDC en collaboration avec l'ONG Search for Common Ground.....	188
Encadré 11.1	La boîte à outils : Comprendre le contexte institutionnel.....	202
Encadré 11.2	Voix du terrain : « Quels résultats tangibles pensez-vous avoir obtenus en matière de soutien du renforcement des institutions publiques ? »...	208
Encadré 11.3	Étude de cas : Forum sur le principe de responsabilité en Afghanistan	209
Encadré 11.4	La boîte à outils : Évaluer les besoins institutionnels.....	212
Encadré 11.5	La boîte à outils : Campagnes de sensibilisation.....	214
Encadré 11.6	Étude de cas : Soutien logistique et administratif de la MINUL à la gouvernance locale	215

Encadré 11.7 Étude de cas : Appui de la MINUSTAH à la gestion des finances des administrations locales en Haïti	217
Encadré 11.8 Étude de cas : Création d'une commission anticorruption au Timor-Leste	218
Encadré 11.9 Étude de cas : Les équipes d'appui aux comtés au Libéria	224
Encadré 11.10 Étude de cas : MONUSCO : Appui de la composante affaires civiles au plan de stabilisation et de reconstruction pour la République démocratique du Congo	226
Encadré 12.1 Étude de cas : Cimentier le règlement d'un conflit au Tchad par le biais d'un projet à impact rapide	233
Encadré 12.2 Étude de cas : Diffusion d'informations sur les projets à impact rapide au Liban	244

Liste des figures

Figure 2.1. Exemple de typologie d'un environnement opérationnel évolutif ...	28
Figure 2.2. Catégories dont relève le personnel actuellement déployé (2012) ...	29
Figure 2.3 Composantes affaires civiles déployées	30
Figure 2.4. Régions d'origine du personnel recruté sur le plan international	33
Figure 8.1 Analyse du conflit à trois niveaux	112
Figure 8.2 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vertueux	113
Figure 8.3 Schéma en « boucle de causalité » : cercles vicieux	114
Figure 8.4 Hiérarchie idéalisée des outils de planification dans les missions des Nations Unies	118
Figure 8.5 Éléments de base d'un plan stratégique	123
Figure 11.1 Représentation graphique idéalisée de l'approche de la composante affaires civiles	206

Index

A

Acteurs humanitaires, 42, 50, 59, 160, 169, 232, 238
 Administrateur recruté sur le plan national, 72, 80
 Administration publique, 80, 96, 186, 193, 197, 200, 219, 220, 221, 222, 224, 229
 Affaires politiques, 37, 43, 97, 107, 151, 152, 169, 173, 175, 220
 Afghanistan, 35, 57, 176, 193, 196, 209
 African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2 à 4, 191
 Alerte rapide, 28, 32, 35, 36, 37, 47, 48, 58, 70, 150, 151, 153, 170, 182, 183,
 Appropriation, 18, 56, 71, 86, 172, 196,
 Appropriation locale, 64, 70 à 72, 73, 74, 77, 177, 204, 232, 236, 237, 239
 Appui institutionnel, 218, 223
 Assemblée générale, 15, 16, 22, 40, 59, 61, 118, 119, 120
 Autorités locales, 26, 28, 37, 44, 48, 56, 58, 59, 136, 137, 138, 147, 160, 183, 185, 187, 196,
 199, 233, 234, 235, 243

B

Banque mondiale, 39, 73, 172, 194, 216, 224, 227, 228
 BINUSIL, 35
 Budgétisation/budget axé(e) sur les résultats, 95, 120, 121, 132, 133, 154
 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 157, 162, 238
 Bureaux de mission, 74, 85, 97, 98, 102, 103, 106, 138
 Bureaux extérieurs, 36, 106
 Burundi, 20, 36, 196

C

Cadre stratégique intégré, 49, 55, 108, 119
 Capacités nationales, 39, 56, 57, 176, 204, 216
 Cellule d'analyse conjointe de la Mission, 43, 107, 149
 Centre intégré de formation du personnel des missions, 89, 105
 Charte des Nations Unies, 15, 17, 19, 24
 Code de déontologie, 65
 Collecte d'informations, 28, 72, 145 à 153 •
 Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 15, 16, 40, 54, 61
 Commandant de la force, 42, 45
 Communication de l'information, 43, 70, 97, 105, 141, 154, 240
 Composante militaire, 44, 45, 46, 97, 128, 150, 160, 169, 175
 Consentement des parties, 9, 14, 18, 64
 Conséquences imprévues, 59, 75
 Consolidation de la paix, 17, 20, 21, 35, 38, 39, 48, 49, 50, 53 à 61, 66, 68, 71, 75, 77, 78, 110,
 119, 132, 133, 137, 150, 151, 178, 184, 188, 190, 191, 192, 196, 197, 198, 199, 225, 227, 229
 premières tâches de consolidation de la paix, 38
 consolidation de la paix à l'échelon local, 48
 Contingents,

Coordination, 26, 28, 35, 37, 41, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 55, 72, 74, 74, 81, 86, 95, 98, 103, 105, 129, 132, 136, 150, 160 à 164, 166, 169, 171, 211, 213, 219, 226, 232, 233, 237, 238,
Coordination civilo-militaire (ACM), 37, 44, 45, 51
Côte d'Ivoire, 27, 35, 38, 181, 184, 196, 211
Culture, 18, 65, 66, 67, 69, 70, 88, 139, 232, 235

D

Darfour, 20, 37, 38, 176, 187
Décentralisation, 57, 130, 201, 203, 204, 224, 230
Définition d'objectifs, 153, 173
Département de l'appui aux missions (DAM), 17, 21, 26, 38, 40, 47, 51, 52, 55, 58, 61, 76, 77, 80, 93, 98, 105, 106, 117, 154, 175, 231, 232, 233, 236, 239, 241, 244,
Département des affaires politiques (DAP), 17, 25, 32, 37, 48, 51, 61
Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), 15, 17, 21, 23, 25, 26, 32, 38, 40, 42, 43, 46, 47, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 76, 77, 80, 88, 93, 98, 105, 117, 118, 131, 231, 232, 233, 236, 239, 241
Dialogue, 16, 23, 26, 27, 38, 45, 51, 54, 55, 57, 58, 138, 139, 143, 144, 145, 146, 162, 163, 174, 175, 176, 179, 180, 181, 182, 185, 186, 188, 189, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 210, 214, 218, 221, 223, 232, 233,
Diversité, 64 à 70, 86, 87, 88
Doctrines Capstone, 17, 21, 22, 23, 26, 51, 73, 193
Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), 121, 122, 172, 227
Droits de l'homme, 22, 46 à 47, 51, 58, 59, 61, 68, 97, 150, 151, 169, 175, 182, 197, 210

E

Éducation civique, 138, 213, 214, 223
Égalité entre les sexes, 47 à 48, 52, 65, 66, 68, 69, 70, 76, 138, 156
Élections, 14, 17, 20, 48, 74, 116, 137, 159, 186, 214, 220, 227
Enquête d'opinion publique, 151, 152, 159
Environnement, 38, 75, 159, 173, 183, 198, 236, 245
Équipe mixte de protection des civils, 169, 182
Équipe de direction de la mission, 42, 74, 137, 152, 183, 234
Équipe de pays des Nations Unies, 21, 28, 32, 41, 48 à 51, 56, 97, 117, 119, 121, 127, 149, 160, 171, 172, 183, 189, 207, 224, 225, 227, 230, 237
Espace politique, 174 à 191, 216
Éthique, 87, 90

F

Facilitation, 16, 26, 34, 70, 88, 136, 165, 170 à 172, 176, 180, 185, 189, 191, 204, 205, 206
FINUL, 35, 152, 153, 244
FNUOD, 37
Fonds monétaire international (FMI), 122, 228
Formation, 17, 27, 37, 38, 40, 45, 56, 60, 61, 157, 241, 242

G

Genre, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 77, 88, 235
résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, 47

Gestion des conflits, 9, 10, 16, 26, 27, 29, 48, 54, 55, 58, 69, 80, 89, 159, 174, 175, 176, 177, 181, 186, 187, 188, 189, 190

Gestion du stress, 83

Gouvernance, 178, 183, 193, 195, 196, 203, 204, 222, 224, 225, 226, 227, 229

bonne gouvernance, 185, 193, 195, 196, 197, 208, 213, 220, 221, 224, 227

gouvernance locale, 199 à 201, 203, 215

H

Haïti, 14, 20, 36, 57, 170, 185, 193, 197, 210, 213, 217

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), 46, 51, 61

I

Impartialité, 14, 18, 64 à 65, 86, 88, 197, 206, 220

Information publique, 44, 65, 97, 151, 152, 153, 210

Interprètes, 59, 144, 242

K

Kosovo, 34, 99, 138, 193

L

Liaison, 25, 26, 28, 32, 34, 35, 37, 43, 44, 46, 55, 58, 65, 72, 136, 137 à 145, 150, 151, 175, 182, 238,

Liban, 35, 152, 244

Libéria, 20, 27, 35, 57, 82, 151, 171, 172, 197, 213, 215, 224, 225, 227, 228, 230

M

Mandat, 15, 17, 18, 19, 26, 27, 33, 34, 36, 44, 45, 46, 50, 57, 58, 59, 65, 68, 70, 73, 74, 88, 95, 98, 108, 115, 120, 125, 137, 140, 141, 146, 148, 152, 153, 155, 157, 170, 171, 176, 185, 192, 193, 200, 216, 219, 222, 223, 224, 226, 232,

MANUA, 35, 176, 209

MINUAD, 37, 176, 186, 187

MINUK, 138

MINUL, 27, 35, 82, 151, 152, 171, 215, 224

MINUNEP, 149

MINURCAT, 176, 232, 233

MINUS, 27, 36, 176, 180, 183, 186, 214, 215, 225

MINUSIL, 34

MINUSS, 37, 183

MINUSTAH, 170, 185, 186, 193, 207

MINUT, 218, 219

Missions intégrées, 41, 48, 51, 52

Mission politique spéciale, 15, 21, 37, 119

Mission d'évaluation technique, 42

MONUC, 27, 35, 74, 157, 176, 227

MONUSCO, 150, 151, 169, 182, 215

Moyens civils, 22, 24, 39, 96, 191, 216, 229

N

Népal, 17, 37, 149, 197

Ne pas nuire, 64, 73, 75, 204, 205, 235, 236

O

Obligation de rendre compte, 196, 198, 227, 228

Observateur militaire, 44

ONUB, 36

ONUCI, 27, 35, 181, 211

ONUST, 19

Organisation non gouvernementale (ONG), 51, 80, 82, 84, 109, 128, 146, 149, 151, 160, 167, 170, 182, 187, 188, 209, 235, 236, 237,

Organisations de la société civile, 68, 74, 127, 128, 130, 138, 143, 147, 158, 177, 178, 190, 198, 202, 208, 209, 210

P

Parité des sexes, 33, 47, 48, 156, 232

Partenariat, 21, 22, 32, 38, 39, 49, 223 à 228, 230

Perceptions, 32, 44, 55, 65, 69, 72, 128, 130, 138, 151, 152, 153

Personnel militaire, 14, 152, 238

Personnes déplacées, 27, 37, 46, 54, 66, 130, 138, 150, 176, 215, 233

Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD),

Planification, 69, 76, 79, 88, 92, 93, 95, 99, 100, 103, 104, 105, 106, 108, 117, à 132, 139, 171, 172, 180, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 218 à 219, 224, 226, 233, 236

Police, 44, 46, 48, 94, 152, 170, 175, 184, 185, 194, 197, 216

PNUAD, 119, 121, 122, 172, 227

Police des Nations Unies, 14, 15, 16, 46, 77, 82, 96, 151, 160, 169, 184, 224, 232

Préparation des missions intégrées, 88, 118, 132

Prise en considération des éléments sensibles liés au conflit,

Processus de planification intégrée des missions, 21, 42

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 39, 130, 158, 171, 183, 184, 186, 200, 203, 209, 210, 211, 216, 224, 225, 226, 229

Projet à impact rapide, 28, 35, 37, 44, 45, 65, 70, 75, 88, 100, 102, 120, 140, 141, 205, 209, 215, 216, 217, 221, 231 à 245

Protection des civils, 21, 26, 28, 38, 40, 46, 48, 53, 54, 56, 57 à 61, 70, 89, 117, 128, 150, 182

R

Rapport Brahimi, 21, 24

Réconciliation, 16, 23, 26, 27, 34, 35, 37, 54, 55, 58, 69, 89, 151, 175, 176, 177, 180, 181, 188, 189, 190, 233,

Recrutement, 22, 27, 38, 80, 93, 95 à 97, 202, 222

Réflexion sur la pratique de la paix, 109, 111, 125, 189

Responsabilité, 79, 169, 196, 198, 201, 208 à 210, 222, 227, 228, 235

Responsable de programme national, 32

Restauration de la confiance, 9, 10, 16, 26, 35, 48, 57, 176, 232, 236, 239, 242

Renforcement des capacités, 34, 35, 36, 37, 39, 46, 56, 171, 176, 237, 239, 241, 242

Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, 21, 42, 43, 49, 55, 97, 171, 172
Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires, 21, 43, 97, 171, 172
Représentant spécial du Secrétaire général, 21, 42, 45, 48, 55, 171
Représentation, 16, 28, 43, 136, 137, 140, 149, 181
République centrafricaine, 37, 176, 197
République démocratique du Congo (RDC), 27, 35, 38, 57, 74, 102, 150, 151, 154, 157, 169, 172, 176, 182, 188, 197, 209, 213, 215, 225, 227
Réunions-débats, 139, 140, 179

S

Secrétaire général adjoint (SGA),
Sensibilisation aux conflits, 73, 75, 179
Sensibilisation des collectivités,
Sierra Leone, 17, 20, 34, 35, 68, 172, 197, 213
Société civile, 10, 26, 27, 35, 39, 48, 56 à 59, 65, 68, 71, 72, 73, 74, 88, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 136, 138, 139, 143, 147, 149, 151, 158, 174, 176, 177, 178, 186, 187, 190, 197, 198, 199, 202, 208, 209, 210, 213, 228, 237,
Somalie, 17, 21, 37, 197
Soudan, 27, 176, 183, 186, 214, 225
Soudan, du Sud, 14, 36, 57, 183, 197
Sud-Soudan, 172, 183, 215, 225
Suivi, 16, 26, 28, 32, 35, 37, 42, 43, 47, 55, 58, 76, 77, 119, 121, 129, 130, 136, 147, 148, 150, 153, 155, 157, 164, 182, 210, 212, 222, 232, 237, 239, 240, 241, 244

T

Tchad, 27, 37, 84, 176, 197, 233
Timor-Leste, 57, 193, 197, 218, 219
Transition, 28 à 32, 36, 49, 70, 197, 215, 227, 230

U

Union africaine (UA), 37, 39, 162, 187, 228
Unités de police constituées, 42, 46

V

Volontaire des Nations Unies (VNU), 32

