

LES ASSISTANTS DE LIAISON COMMUNAUTAIRE DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES



Novembre
2016

Enquête sur les pratiques

Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions/ Division des politiques, de l'évaluation et de la formation/ Service des politiques et des meilleures pratiques

Table des matières

RÉSUMÉ	2
RECOMMANDATIONS	3
Recommandations d'ordre stratégique et théorique	3
Recommandations d'ordre opérationnel.....	3
Recommandations d'ordre administratif	3
1. Introduction.....	5
2. Méthodologie	6
3. Définition.....	6
4. Aperçu du déploiement des assistants de liaison communautaire.....	7
5. Notion, portée et impact	7
5.1 Incorporation au sein du personnel en uniforme	7
5.2 Fonction Affaires civiles intégrée et appui à l'ensemble de la mission	8
5.3 Focalisation sur la protection des civils	10
5.4 Connaissances locales.....	11
5.5 Les limites du rôle des assistants de liaison communautaire	12
6. Questions clés	12
6.1 Recrutement et gestion	12
6.2 Collaboration avec le personnel en tenue.....	20
6.3 Coopération avec les acteurs humanitaires.....	21
6.4 Sécurité.....	22
6.5 Logistique et appui	23
Annexe A: ressources supplémentaires.....	25
Annexe B: état du déploiement des assistants de liaison communautaire dans les opérations de paix en décembre 2015.....	26
MONUSCO	26
MINUSS	27
MINUSCA	28
MINUSMA.....	29

RÉSUMÉ

Depuis leur création au sein de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) en 2010, les assistants de liaison communautaire se sont imposés comme un moyen efficace de favoriser la mobilisation communautaire dans les opérations de maintien de la paix. Les recherches menées dans le cadre de la présente enquête montrent que le recours à ces assistants s'est révélé essentiellement positif et que toutes les composantes des missions reconnaissent la contribution que ces acteurs apportent à l'accomplissement des mandats. Dans le souci de forger une compréhension commune des assistants de liaison communautaire, chargés de la liaison avec les populations locales et d'aider la mission à mieux cerner les principales questions que soulève son déploiement, la présente enquête sur les pratiques propose la définition suivante : employés recrutés au niveau national, déployés aux côtés du personnel en uniforme des Nations unies et placés sous la responsabilité des composantes Affaires civiles dans le cadre de l'ensemble des activités menées par les missions dans le domaine de la mobilisation communautaire.

Outre la MONUSCO, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) comptent désormais des assistants de liaison communautaire. Trois de ces quatre missions ont directement intégré ces assistants dans leurs composantes en uniforme, tandis que la MINUSS a décidé de les regrouper sous l'autorité des chefs de bureaux terrains. Si cette différence de modalités d'intégration tient en partie aux besoins et aux circonstances sur le terrain, il ressort de la présente enquête que les assistants de liaison communautaire offrent des avantages stratégiques supérieurs lorsqu'ils sont directement intégrés au sein du personnel en tenue. C'est précisément ce qui distingue les assistants de liaison communautaire du reste du personnel civil de maintien de la paix exerçant au niveau local. C'est en travaillant aux côtés des composantes militaire et policière des Nations Unies que les assistants permettent aux missions d'étendre leur présence civile et de renforcer leur aptitude à mobiliser les populations et les autorités locales de manière régulière et plus accessible. Lorsqu'une telle intégration n'est pas envisageable pour des raisons politiques ou de sécurité et que le personnel national recruté ne peut pas être déployé dans les conditions envisagées dans le cadre de la définition donnée plus haut, il est recommandé de ne pas employer le terme d'assistant de liaison communautaire.

Les assistants de liaison communautaire ont généralement pour rôle d'appuyer les activités de protection des civils (notamment en contribuant aux évaluations des besoins de protection des populations, en gérant les réseaux d'alerte communautaire, et en facilitant l'action des équipes mixtes de protection des civils). Mais, du fait de leurs connaissances culturelles et linguistiques, ils sont également en mesure d'améliorer le contact entre les populations et les missions dans tous les domaines d'action. Ils sont donc appelés à devenir un outil essentiel dans la mise en œuvre par les missions de leur stratégie globale de mobilisation des populations : contribution aux relations entre la mission et la population; analyses des conflits et connaissance des situations; facilitation de la cohésion sociale et initiatives de réconciliation; participation au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État; amélioration des communications stratégiques. Malgré la souplesse qui caractérise les assistants de liaison communautaire, le rôle qu'ils peuvent et doivent tenir a ses limites, principalement pour des raisons de sécurité et de capacités. L'essentiel, cependant, est de bien comprendre que les assistants de liaison communautaire ne sauraient se substituer à la stratégie des missions en matière de mobilisation des populations, pour laquelle les composantes Affaires civiles et autres utilisent toute une palette d'outils et dont les assistants de liaison communautaire ne forment qu'un élément.

Le succès des assistants de liaison communautaire dépend d'un ensemble de questions stratégiques et théoriques, opérationnelles et administratives que doivent se poser les missions. La présente enquête analyse les approches adoptées par les missions et propose des pistes de solutions inspirées des bonnes pratiques observées sur le terrain. Une liste de recommandations fondées sur cette analyse résume les principaux éléments que les missions doivent prendre en considération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un dispositif d'assistants de liaison communautaire. Ces recommandations seront plus ou moins

applicables selon les missions, en fonction de leurs besoins respectifs et du contexte dans lequel elles interviennent.

RECOMMANDATIONS

Recommandations d'ordre stratégique et théorique

1. Les assistants de liaison communautaire devraient être définis comme des employés recrutés au niveau national, déployés aux côtés du personnel en uniforme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et placés sous la responsabilité générale de la composante Affaires civiles dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie globale de mobilisation communautaire.
2. Les assistants de liaison communautaire devraient être considérés comme un outil de mobilisation communautaire et non comme une stratégie en soi. Ainsi, même si l'accent a souvent été placé sur les activités de protection, les assistants devraient pouvoir être également appelés à concourir à l'accomplissement d'autres tâches confiées aux missions.
3. Les missions devraient déployer des assistants de liaison communautaire dans chacune des bases militaires où la mobilisation communautaire est nécessaire et où une composante Affaires civiles est présente. Pour garantir une couverture suffisante et permettre aux intéressés de prendre des congés de compensation, chaque base devrait disposer d'au moins deux assistants.
4. Les missions devraient définir avec précision ce qui est attendu des assistants de liaison communautaire, la manière dont ils s'articulent avec les autres mécanismes de mobilisation communautaire et avec la stratégie globale de protection des civils, ainsi qu'avec d'autres domaines d'action. Les hauts responsables devraient manifester leur appui à cette définition.

Recommandations d'ordre opérationnel

5. Les missions devraient mettre au point des mesures de recrutement ciblées pour assurer le déploiement d'un nombre suffisant d'assistantes de liaison communautaire. Au cours de ce processus permanent, les missions devraient envisager la constitution d'équipes mobiles d'assistantes afin d'assurer une présence féminine équilibrée.
6. Avant le déploiement des assistants de liaison communautaire, les missions devraient expliquer précisément à la Force en quoi consiste leur rôle et comment ils peuvent lui être utiles. Les missions devraient également veiller à ce que les commandants militaires suivent un cours d'initiation en commun avec « leurs » assistants et à ce qu'ils soient associés à l'évaluation professionnelle des intéressés, afin qu'ils s'approprient davantage ce mécanisme et qu'ils nouent avec les assistants des relations professionnelles.
7. Les missions devraient assurer la formation approfondie des assistants de liaison communautaire avant leur déploiement, formation portant sur tout un ensemble de tâches pertinent à leur lieu d'affectation.
8. Les missions devraient proposer une formation continue aux assistants de liaison communautaire tout au long de leur déploiement, en particulier en cas de modification du mandat. Dans le cadre de la formation continue, les missions devraient donner aux assistants de liaison communautaire un retour sur leurs résultats professionnels et organiser des réunions de bilan régulières et conjointes avec les autres composantes concernées.
9. Les membres du personnel des affaires civiles en poste au quartier général de la mission ou dans les bureaux régionaux devraient se rendre régulièrement dans tous les lieux d'affectation où des assistants de liaison communautaire sont déployés afin de manifester leur intérêt pour ce dispositif, de promouvoir la collaboration civilo-militaire et l'échange d'informations, et de se forger une connaissance des réalités sur le terrain.

Recommandations d'ordre administratif

10. Les missions devraient déterminer les impératifs de mobilité attendus des assistants de liaison communautaire avant leur déploiement et définir le régime d'engagements le plus à même

d'assurer la souplesse du dispositif tout en respectant les droits du personnel national recruté. Pour ce faire, une collaboration étroite entre sections substantives et sections d'appui est indispensable.

11. Toutes les bases de déploiement devraient être transformées en lieux d'affectation officiels dans le système des Nations Unies.
12. Les missions devraient se doter de capacités spécifiques de gestion afin de traiter le volume de travail lié au lancement du programme et à la gestion continue des assistants de liaison communautaire.
13. Tous les acteurs concernés devraient déterminer les besoins d'appui logistique des assistants de liaison communautaire avant leur déploiement (bureaux dans la base, matériel de communication, moyens de transport). L'ensemble des coûts liés à ces dispositions devraient être pris en compte dans la programmation budgétaire.
14. Les assistants de liaison communautaire devraient bénéficier des prestations et avantages fixés pour les lieux d'affectation dans lesquels ils exercent leurs fonctions, conformément au cadre en vigueur.
15. Au cas où les assistants de liaison communautaire auraient à se déplacer avec les contingents militaires dans lesquels ils sont incorporés, ils devraient percevoir une indemnité journalière de subsistance conformément aux règles régissant les voyages officiels.
16. À long terme, les missions pourraient instaurer des cycles de rotation d'un à deux ans dans une même région afin de prévenir l'épuisement des assistants de liaison communautaire, de se prémunir contre toute partialité et de compenser les difficultés particulières liées aux lieux d'affectation (la faisabilité d'une telle rotation dépendant de la souplesse du mécanisme de recrutement ainsi que du contexte ethnique et des conditions de sécurité sur le terrain).

1. Introduction

L'expérience montre que le succès des opérations de paix des Nations Unies repose en grande partie sur la qualité des relations entretenues avec les populations locales. Comme l'a indiqué le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix et comme l'a ensuite rappelé le Secrétaire général, la mobilisation communautaire renforce la confiance dans les processus politiques et les structures étatiques responsables, et permet aux missions de mieux protéger les civils. Toutefois, du fait des obstacles linguistiques et culturels, les missions éprouvent des difficultés à échanger et à nouer des liens de confiance avec les populations locales. Leur capacité à protéger les civils s'en est trouvée affectée, au point que des atrocités ont été commises à proximité de bases d'opérations de maintien de la paix sans même que les missions ne s'en rendent compte. Les faits qui se sont produits en juillet et août 2010 dans le territoire de Banamukira (République démocratique du Congo) en sont une tragique illustration. Par suite, les opérations de maintien de la paix ont mis au point une série d'outils de mobilisation communautaire, parmi lesquels figurent les assistants de liaison communautaire.



Recrutés sur le plan national, les assistants de liaison communautaire sont déployés aux côtés du personnel en tenue pour appuyer les stratégies des missions en matière de mobilisation communautaire. Déployés pour la première fois en 2010 au sein de la MONUSCO, ils ont été amenés à jouer un rôle capital dans les activités de protection des civils. Depuis, la fonction de ces acteurs s'est progressivement élargie et consiste désormais à appuyer des mandats dépassant le seul cadre de la protection physique des civils

(cohésion sociale, gestion des conflits, rétablissement et renforcement de l'autorité de l'État, etc.). Au vu de son bilan positif au sein de la MONUSCO, l'expérience a été reproduite et adaptée dans le cadre de la MINUSMA, de la MINUSS et de la MINUSCA.

Malgré le déploiement croissant des assistants de liaison communautaire dans différentes missions et l'intérêt grandissant que suscite le dispositif dans les opérations de paix des Nations Unies et au-delà, le bilan des enjeux et perspectives communs que présente ce mécanisme de mobilisation communautaire n'a été que partiellement dressé. C'est pourquoi la présente enquête sur les pratiques revient sur l'ensemble des expériences de la MONUSCO, de la MINUSCA, de la MINUSS et de la MINUSMA afin d'évaluer la valeur ajoutée du rôle joué par les assistants de liaison communautaire, d'en définir les paramètres, et de proposer des orientations en vue du déploiement futur de tels employés dans d'autres missions.

Les opérations de paix qui disposent actuellement de dispositifs d'assistants de liaison communautaire ont, dans une certaine mesure, choisi des modalités de mise en œuvre différentes. C'est notamment le cas de la MINUSS, contrainte par les réalités du terrain à adapter le système. Si les missions disposent certes de cette possibilité, la présente enquête met néanmoins en évidence ce que l'équipe de chercheurs estime être la meilleure pratique à la lumière de l'analyse des expériences, des leçons tirées, des risques et des possibilités. L'enquête comporte également des recommandations et des conseils pratiques concernant la planification et le déploiement des assistants de liaison communautaire à l'avenir.

2. Méthodologie

L'enquête repose sur une étude de la documentation existante — CLA Best Practice Review 2014 (MONUSCO), CLA Handbook (MONUSCO) et documents de planification provenant d'autres missions — ainsi que sur des recherches de terrain. Des visites ont été organisées à la MONUSCO, à la MINUSS et à la MINUSMA, et des entretiens ont eu lieu avec le personnel compétent au Siège des Nations Unies et, par téléphone, avec des membres de la MINUSCA. Au total, des entretiens ont été conduits avec des assistants de liaison communautaire, avec les équipes des affaires civiles au sein desquelles ils travaillent, parmi les populations locales avec lesquelles ils sont chargés d'assurer la liaison, avec les chefs de bureaux locaux, avec les composantes en uniforme des opérations de paix des Nations Unies, les sections substantives et les sections d'appui des missions (spécialistes de la planification, du budget et des ressources humaines, juristes), et avec des partenaires extérieurs aux missions. Les recherches ont été menées conjointement par les équipes chargées des affaires civiles et de la protection des civils du Service des politiques et des meilleures pratiques de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation.

3. Définition

Les recherches menées dans le cadre de la présente étude ont montré que la notion et la définition d'assistant de liaison communautaire variaient considérablement selon les acteurs concernés. Les interprétations diffèrent non seulement d'une mission à l'autre, mais aussi d'une composante à l'autre au sein d'une même mission. Pour optimiser les avantages stratégiques que les assistants de liaison communautaire peuvent apporter comme outil de mobilisation communautaire et pour renforcer les connaissances institutionnelles des missions concernant les tâches stratégiques, opérationnelles et administratives liées à leur déploiement, il est important de construire une compréhension et une approche communes.

Les assistants de liaison communautaire ont été créés pour la première fois au sein de la MONUSCO afin de combler l'insuffisance des capacités de mobilisation de la population et des connaissances locales du personnel militaire de maintien de la paix. En particulier dans les zones où aucune autre capacité civile n'est déployée, les assistants de liaison communautaire offrent la possibilité d'accroître le champ et la qualité des échanges que les missions entretiennent avec la population locale. De ce point de vue, l'accent a souvent été placé sur le soutien aux activités de protection, même s'il va de soi que l'outil que constituent les assistants de liaison communautaire est susceptible d'être utilisé dans d'autres circonstances et peut être adapté selon l'environnement et les besoins sur le terrain. Ce postulat de base demeure largement inchangé depuis l'extension du dispositif à de nouvelles missions et à de nouveaux contextes.

S'il est vrai que les missions peuvent s'écarter de la définition qui suit en fonction de leurs besoins propres, il ressort néanmoins de la présente enquête qu'en matière de stratégie, de planification et de budgétisation, la notion d'assistant de liaison communautaire devrait globalement être entendue comme suit :

Définition des assistants de liaison communautaire

Employés recrutés au niveau national, déployés aux côtés du personnel en uniforme des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et placés sous la responsabilité des composantes Affaires civiles dans le cadre de l'ensemble des activités menées par les missions dans le domaine de la mobilisation communautaire

Compte tenu des besoins particuliers que les assistants de liaison communautaire suscitent en matière de gestion et de formation, et pour assurer la cohérence entre les missions ainsi que la cohérence du dialogue avec les organes délibérants et budgétaires au Siège des Nations Unies, il est recommandé de ne pas désigner sous l'appellation d'assistants de liaison communautaire le personnel recruté au niveau national ne rentrant pas dans cette définition. L'objectif est d'affiner la définition commune de la notion d'assistant de liaison communautaire sans exclure d'une quelconque manière le déploiement d'employés recrutés au niveau national pour accomplir des tâches différentes, voire semblables.

4. Aperçu du déploiement des assistants de liaison communautaire

Le statut et les modalités de déploiement des assistants de liaison communautaire (administration, gestion, communication de l'information) varient dans une certaine mesure selon les opérations de maintien de la paix. La MONUSCO, qui a été la première à se doter d'un tel dispositif en 2010, a mis au point un mécanisme complexe au fil des ans, tandis que d'autres missions ont un système moins développé. Globalement, les quatre missions faisant actuellement appel à des assistants de liaison communautaire ont adopté la même approche, même s'il existe entre elles certaines différences théoriques et opérationnelles.

En juillet 2016, 308 assistants de liaison communautaire étaient déployés au total dans quatre missions. À la MONUSCO, la MINUSCA, et la MINUSMA, les assistants de liaison communautaire sont affiliés au personnel en tenue afin d'en renforcer les capacités de mobilisation communautaire, et les équipes des affaires civiles qui sont chargées de leur gestion. La MINUSS, quant à elle, a déployé les assistants de liaison communautaire auprès des Chefs de bureau dans l'optique d'appuyer l'ensemble des composantes sur le terrain. En fonction des conditions de sécurité et d'autres considérations, les assistants de liaison communautaire sont hébergés sur les bases militaires de la mission ou bien vivent parmi les populations locales.

Les quatre missions se sont heurtées à des défis de recrutement, notamment pour trouver des assistantes de liaison, mais également pour assurer un équilibre de la représentation ethnique, linguistique et géographique. Ces difficultés s'expliquent généralement par les inégalités d'accès à l'éducation ainsi que par la situation sociale et les conditions de sécurité qui règnent sur le terrain.

Pour plus d'informations et pour un aperçu spécifique des mécanismes administratifs, logistiques et opérationnels de chaque mission, voir l'Annexe B.

5. Notion, portée et impact

Les assistants de liaison communautaire jouent un rôle essentiel dans l'extension de la présence de la mission au niveau local et aident à mobiliser et à comprendre les populations autrement que ne le font le personnel national et international des affaires civiles ou les interprètes du personnel militaire ou policier. Les recherches menées dans le cadre de la présente enquête montrent que les assistants de liaison communautaire ont davantage de valeur ajoutée lorsqu'ils (1) sont incorporés aux composantes en uniforme et (2) appuient l'ensemble des activités de la mission en matière de mobilisation communautaire, intégrés à la section des Affaires civiles. Ces conditions leur permettent de faire office de « multiplicateur de force » grâce à leur connaissance des perceptions prévalant au sein des populations locales, à leur aptitude à établir un dialogue réciproque avec cette dernière et à leur capacité de renforcer tout un éventail d'activités relevant du mandat de la mission en lien avec son approche stratégique globale.

5.1 Incorporation au sein du personnel en uniforme

L'une des caractéristiques essentielles des assistants de liaison communautaire devrait donc être leur déploiement au sein des composantes en uniforme. Les assistants de liaison communautaire présentent un avantage stratégique majeur qui consiste à appuyer et à faciliter les activités de la Force (et parfois de la Police des Nations Unies), et les officiers consultés sont extrêmement favorables à cette fonction. Certes, l'opinion favorable que la composante militaire a des assistants de liaison communautaire peut s'expliquer en partie par le nombre insuffisant d'interprètes dans les contingents — une lacune que les assistants de liaison communautaire peuvent combler — mais elle dépasse cette seule interprétation limitative de leur fonction. Les officiers ont manifesté leur satisfaction particulière à l'égard des tâches de portée plus générale que les assistants de liaison communautaire ont été capables de remplir, qu'il s'agisse de constituer de manière autonome un réseau de contacts dans la population locale, de fournir une analyse de la situation politique locale ou encore de planifier et de mener des activités de réconciliation.

Si de nombreux membres du personnel recruté sur le plan national ou international sont amenés à échanger avec les populations locales, seuls les assistants de liaison communautaire sont directement incorporés dans les composantes en uniforme. Aussi est-il utile de les désigner de manière distincte pour

rendre compte du fait que l'étroite relation de travail qu'ils entretiennent avec les composantes militaire et policière suppose que leur *modus operandi* et leurs besoins en termes de formation et d'appui soient qualitativement différents de ceux des autres membres du personnel.

- Pour éviter toute confusion et fournir un appui ciblé à cette fonction dans l'ensemble des missions, il est recommandé, lorsque d'autres membres du personnel recruté sur le plan national ont également pour fonction principale d'interagir avec la population — mais qu'ils ne sont pas embarqués aux côtés des composantes en uniforme en raison des conditions et des besoins particuliers qui prévalent sur le terrain —, de ne pas les désigner sous l'appellation « assistants de liaison communautaire » mais de continuer de les présenter comme des employés recrutés sur le plan national de la composante Affaires civiles ou d'autres composantes.

Il existe un cas exceptionnel dans lequel les assistants de liaison communautaire ne sont pas intégrés au personnel en tenue : il s'agit des situations de transition dans lesquelles les composantes en uniforme entament leur retrait mais où une présence civile demeure nécessaire sur le terrain. Les assistants de liaison communautaire possèdent souvent les meilleurs réseaux pour garantir que cette présence civile limitée soit constructive (et rentable). Dans le cadre du projet commun du PNUD, du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions, il est prévu de conduire en 2016 deux études sur les enseignements tirés lors du retrait des forces de sécurité d'une part et de la fermeture des bureaux locaux d'autre part. Les conclusions de ces études relatives à la présence civile pendant les périodes transitoires du cycle de vie des missions pourront aider les hauts responsables des missions à prendre des décisions éclairées en matière de déploiement d'assistants de liaison communautaire dans des situations de cette nature.

Un impact positif sur le personnel militaire

Pour illustrer l'utilité que présentent les assistants de liaison communautaire, un commandant de compagnie en poste à Saké a relaté un incident survenu au début de 2015. Au cours d'une patrouille de routine dans le Nord-Kivu, un membre armé des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) a approché la patrouille de la MONUSCO avec une rapidité et une précipitation inhabituelles et suspectes. La patrouille a interprété cette approche comme un acte hostile et s'est placée en position défensive. Alors que la situation était de plus en plus tendue, l'assistant de liaison communautaire est parvenu à échanger avec les éléments des FARDC et à désamorcer la mésentente, qui aurait pu dégénérer en incident grave.

5.2 Fonction Affaires civiles intégrée et appui à l'ensemble de la mission



Chargée d'appuyer l'action locale de la mission dans toute une série de domaines — de la protection des civils à la résolution de conflits locaux, en passant par le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État —, la composante Affaires civiles assure une fonction d'appui à l'ensemble de la mission qui dépasse le seul cadre de la protection des civils. Conformément à la directive du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sur les affaires civiles,

cette fonction consiste notamment à veiller à ce que les missions dans leur ensemble aient une connaissance approfondie des populations locales et de la dynamique des conflits dans toute la zone d'opérations, à garantir la circulation effective de l'information entre les populations et la mission — facilitant une

réponse rapide quand il y a lieu — et à favoriser les bonnes relations entre la mission et la population sur le terrain.

Les composantes Affaires civiles ont mis au point le dispositif des assistants de liaison communautaire dans le but d'accroître leur capacité d'exercer ces fonctions avec efficacité, et c'est dans cette perspective que les assistants de liaison communautaire doivent être envisagés — comme un prolongement intégré de la fonction Affaires civiles. De ce point de vue, trois grands rôles leur sont dévolus :

- Liaison avec la population locale : mobilisation et sensibilisation des populations, diffusion de messages, renforcement de la confiance, établissement de relations entre la mission et la population, organisation et facilitation de réunions, gestion des attentes, etc.
- Collecte et communication d'informations : alerte précoce, appréciation de la situation, éclairage de la planification et des opérations, recensement des besoins de la population, réponse aux besoins spécifiques d'information, etc.
- Mise en œuvre des programmes : renforcement des capacités des populations et des institutions locales, enquêtes sur les perceptions, etc.

Les assistants de liaison communautaire vivant et travaillant souvent dans des zones isolées difficiles voire impossibles à atteindre pour les autres membres du personnel civil, leur travail est indispensable à la mise en œuvre des missions fondamentales de la composante Affaires civiles mentionnées plus haut. C'est précisément dans de telles circonstances que les assistants de liaison communautaire sont les plus précieux, car ils donnent une dimension civile à une présence par ailleurs exclusivement militaire. Ils sont les yeux et les oreilles des contingents militaires déployés sur le terrain, selon l'expression employée par le personnel de terrain. Le fait que les assistants de liaison communautaire soient présents dans la durée alors que le personnel militaire effectue des rotations régulières ajoute à leur utilité. Du côté des militaires, les officiers du Groupe de la coopération entre civils et militaires sont les homologues naturels des assistants de liaison communautaire.

- **Les missions devraient déployer des assistants de liaison communautaire dans chacune des bases militaires où la mobilisation communautaire est nécessaire et où une composante Affaires civiles doit être présente. Pour assurer une couverture suffisante et permettre aux intéressés de prendre des congés de compensation, chaque base devrait disposer d'au moins deux assistants.**

Prolongement de la composante Affaires civiles et souvent seule présence civile dans leur zone de déploiement, les assistants de liaison communautaire exercent souvent des fonctions de représentation de l'ensemble de la mission, notamment dans le cadre de la collecte d'informations et de l'organisation de visites sur le terrain. Les réseaux locaux des assistants de liaison communautaire sont souvent exploités par diverses composantes substantives — Droits de l'homme, Protection de l'enfance et autres — qui indiquent que la présence des assistants de liaison communautaire favorise leur action. En règle générale, cependant, les assistants de liaison communautaire ne devraient pas être considérés comme de simples « arrangeurs » au service de toutes les composantes au niveau local — même si leur rôle consiste en grande partie à leur faciliter les contacts — mais comme une partie intégrante des moyens de la composante Affaires civiles destinés à fournir à la mission un appui effectif à la mobilisation des populations, l'accent étant généralement placé sur la protection des civils.

Collaboration avec les autres composantes de la mission

À Maloum, un village isolé de la République centrafricaine, un assistant de liaison a été alerté par son réseau de contacts locaux de l'existence d'un centre de détention illégal. En coordination avec la Division des droits de l'homme qui ne disposait pas d'une présence dans cette zone, l'assistant a contribué à la libération de prisonniers illégalement détenus et soumis au travail forcé par des groupes armés.

Les assistants de liaison communautaire ont également un rôle à jouer dans les campagnes d'information, qu'il s'agisse notamment de faire mieux connaître les accords de paix ou d'expliquer le mandat et les activités de l'opération de maintien de la paix concernée aux populations locales. À la MONUSCO, par exemple, les assistants de liaison communautaire contribuent à la mise en œuvre de projets de stabilisation en favorisant la mobilisation communautaire dans le cadre des îlots dits de « stabilité ».

- **Ainsi, il faut souligner que les assistants de liaison communautaire constituent un outil de mobilisation communautaire et non une stratégie en soi. En effet, les assistants de liaison communautaire ne sont que l'un des multiples mécanismes dont les missions disposent pour mobiliser les populations, parmi lesquels on peut citer les enquêtes sur les perceptions et les activités d'information (notamment au moyen des stations de radio des Nations Unies). Pour assurer l'emploi stratégique et coordonné de ces outils et conformément aux récentes conclusions du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix et au rapport correspondant du Secrétaire général, il est recommandé que les missions élaborent des stratégies générales de mobilisation au niveau local et de protection des civils en veillant notamment à coordonner la communication et la diffusion des messages entre toutes les composantes.**

5.3 Focalisation sur la protection des civils

Comme il est souligné dans le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, la protection des civils est une obligation fondamentale des Nations Unies, la priorité devant être accordée à la protection non armée et à une approche axée sur l'être humain. Pour les raisons qui sont expliquées dans la présente enquête, les assistants de liaison communautaire constituent à cet égard l'un des outils les plus efficaces dont disposent les missions.

C'est précisément pour contribuer à la mission de protection des civils que les assistants de liaison communautaire ont initialement été créés, et cette mission demeure au cœur de leurs activités. Les assistants de liaison communautaire sont notamment appelés à consulter les populations locales afin de définir leurs besoins de protection, à fournir à la mission une analyse des menaces, des alertes rapides et une aide à la planification, à favoriser les projets de sensibilisation et de réconciliation ou encore à encourager l'échange et le dialogue au sein des communautés et entre les communautés. Grâce à leur connaissance approfondie des perceptions des populations et de leurs besoins en matière de protection, les assistants de liaison communautaire contribuent grandement à ce que les activités de protection des missions répondent aux priorités et aux besoins locaux, et à anticiper, prévenir et atténuer les risques.

Nombreux sont les interlocuteurs militaires qui ont souligné l'importance des assistants de liaison communautaire, non seulement parce qu'ils aident le personnel militaire à cerner la dynamique des conflits et à planifier ses activités de protection, mais aussi parce qu'ils interviennent directement auprès des populations et des autorités locales pour apaiser les tensions et éviter les conflits. Ainsi, les assistants de liaison communautaire ont parfois été amenés à gérer les réseaux d'alerte communautaire, un mécanisme qui permet de fournir des téléphones portables prépayés en RDC aux principaux contacts locaux susceptibles d'alerter la mission en cas de problèmes de sécurité. Les assistants de liaison communautaire ont également aidé les populations locales à élaborer des plans de

La protection par la collaboration entre la Force et la population locale

Du 14 au 21 janvier 2016, la composante Affaires civiles de la MINUSCA a provisoirement affecté l'assistant de liaison de Carnot à la commune de Niem-Yelewa, où les conditions de sécurité se dégradent en raison de la présence de groupes armés, laquelle provoquait des déplacements massifs et limitait la liberté de circulation des civils. Pendant son déploiement, l'assistant de liaison a fait connaître le mandat de la MINUSCA aux populations locales et est parvenu à rétablir la confiance entre ces dernières et la Force. Grâce à une collaboration renforcée et à une connaissance plus fine des menaces existant sur le terrain, la MINUSCA a pu conduire des patrouilles ciblées et contribuer à améliorer les conditions de sécurité à Niem-Yelewa.

protection qui favorisent l'initiative locale tout en renforçant les capacités locales de protection. Ces plans aident ensuite le commandant militaire de la zone à cartographier les problèmes de sécurité de la communauté et à programmer en conséquence les patrouilles, le positionnement et l'engagement des Casques bleus. Dans le cadre des équipes mixtes de protection des civils, les assistants de liaison communautaire assurent la poursuite de la mobilisation et du suivi par la mission concernée, tandis que les réseaux locaux dont ils disposent en de nombreux endroits permettent aux missions de désamorcer les tensions entre communautés et d'éviter les affrontements.

5.4 Connaissances locales

Représentation équilibrée : un objectif difficile à atteindre

En 2011, la MINUSS ne comptait presque aucun membre issu de l'ethnie Murle, un groupe marginalisé, ce qui limitait la capacité de la mission de mobiliser cette partie de la population. Dans le cadre de ses recrutements récents, la mission privilégie davantage les compétences en langue Murle et les connaissances locales que les compétences administratives et des diplômés universitaires.

À l'instar de nombreux membres du personnel recruté sur le plan national, les assistants de liaison communautaire sont très recherchés pour leur maîtrise de la langue locale, leur connaissance des dynamiques sociales locales et leur aptitude à dialoguer avec la population. Les capacités de rédaction, d'analyse et d'ordre administratif sont certes également importantes, mais la connaissance approfondie de certaines populations et la possession de solides qualités relationnelles sont les caractéristiques essentielles des assistants de liaison communautaire. Il est donc important que les missions recrutent un ensemble varié d'assistants capables de faciliter les échanges avec des populations différentes.

Dans de nombreuses situations de maintien de la paix, cependant, le développement est inégal et les élites instruites sont peu nombreuses et souvent concentrées dans quelques sphères de pouvoir. De ce fait, c'est souvent de milieux similaires que proviennent les ressortissants locaux assez qualifiés pour occuper des postes d'administrateur au sein de la mission, tandis que les groupes se trouvant aux marges ethniques, linguistiques et géographiques ne sont que peu, voire pas du tout représentés parmi le personnel des missions recruté sur le plan national. Le même problème existe chez les assistants de liaison communautaire, les missions peinant à recruter un personnel qui soit représentatif de l'ensemble des grandes communautés et qui puisse échanger avec elles dans la zone d'opérations.



5.5 Les limites du rôle des assistants de liaison communautaire

Si la souplesse des assistants de liaison communautaire figure parmi leurs principaux atouts, les fonctions qu'ils peuvent remplir ont leurs limites et ne sauraient se substituer à une stratégie globale de mobilisation communautaire. Comme on l'explique ci-après, le fait que les assistants de liaison communautaire travaillent souvent dans des conditions d'isolement et d'insécurité les expose à des risques accrus et limite le rôle qu'ils peuvent et doivent jouer. Ainsi, les assistants de liaison communautaire sont très utiles pour récolter des informations auprès des populations locales, mais le danger existe qu'ils soient traités ou considérés comme des « espions » ou des informateurs au sein de leurs communautés, plutôt que comme des médiateurs et des interlocuteurs. De même, contrairement aux « sensibilisateurs » employés dans les campagnes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion afin de faire passer des messages favorisant les défections au sein des groupes armés, l'atout des assistants de liaison communautaire tient aux relations de confiance qu'ils nouent avec les populations, d'où l'importance fondamentale de l'intégrité de leur message et du dialogue mutuel.

Pour créer cette confiance et nouer des relations constructives avec les populations, les assistants de liaison communautaire doivent recevoir une formation adaptée, agir dans les limites de leur rôle et tenir compte de la réalité des conflits dans toutes leurs activités. En matière de formation, en particulier pour ce qui concerne les activités de représentation de la mission, on ne peut attendre des assistants de liaison communautaire qu'ils représentent les sections substantives sans formation préalable. Dès lors, la capacité de la mission de former les assistants de liaison communautaire détermine en quelque sorte l'utilisation qui pourra en être faite (voir ci-après). De même, le caractère positif des relations tissées entre les assistants de liaison communautaire et les populations locales dépendra de l'efficacité des mécanismes d'alerte et de réaction de la mission, ainsi que des retours d'information que les assistants fournissent aux populations.

Malgré la meilleure volonté, il arrive toutefois que l'action et la fiabilité des assistants de liaison communautaire soient compromises par la partialité, le manque de rigueur ou d'esprit critique ou simplement la méconnaissance des réalités locales. Certains membres du personnel de l'une des missions interrogés dans le cadre de la présente enquête ont dit craindre que les assistants de liaison communautaire soient négativement influencés par leurs liens avec les populations locales. Cela étant, la plupart des acteurs concernés ont constaté que le risque de partialité des assistants de liaison communautaire n'était pas aussi aigu qu'ils ne le craignaient initialement, principalement parce que les missions disposent d'autres moyens de recouper les informations. En règle générale, les interlocuteurs estiment que les informations fournies par les assistants de liaison communautaire sont d'excellente qualité et souvent plus fiables que celles qui proviennent d'autres sources.

6. Questions clés

Les recherches menées dans le cadre de la présente enquête montrent que la réussite du dispositif des assistants de liaison communautaire dans les opérations de maintien de la paix dépend de la capacité de la mission d'optimiser les avantages stratégiques qu'ils présentent et de surmonter les obstacles liés à leur déploiement. Le présent chapitre propose une description générale des principaux éléments à prendre en compte.

6.1 Recrutement et gestion

Dans les quatre missions étudiées, le recrutement et la gestion des assistants de liaison communautaire ont été cités parmi les principaux obstacles auxquels les missions font face dans ce contexte. Les questions de représentation équilibrée des sexes, de mobilité et de rapport hiérarchique sont des problèmes à prendre en considération.

A. Gestion générale

Dans la plupart des missions où des assistants de liaison communautaire sont actuellement déployés, le recrutement et la gestion relèvent de la section des affaires civiles. Si d'autres sections devraient en principe pouvoir recruter et gérer les assistants de liaison communautaire, la nature du travail de liaison avec les populations locales, les avantages de la cohérence entre les missions et l'objectif général visant à renforcer l'expertise du personnel des Nations Unies en matière de gestion des programmes de liaison avec les populations locales sont autant d'arguments qui plaident pour que les équipes des affaires civiles demeurent la structure de rattachement des assistants de liaison communautaire. En règle générale, les composantes en tenue se satisfont de cette organisation, même si certaines questions méritent d'être prises en considération.

Ce que l'on peut raisonnablement attendre des assistants de liaison communautaire dépend du vivier de candidats dont dispose la mission. Les attentes des composantes de la mission doivent être gérées tout au long du processus de création et de mise en œuvre du dispositif. Les assistants de liaison communautaire qui s'acquittent bien de leurs fonctions sont souvent très demandés et peuvent se trouver débordés par les attentes des composantes de la mission et par les tâches qu'elles leur confient.

- **Il est nécessaire de définir le rôle des assistants de liaison communautaire en fonction de chaque mission et d'élaborer des directives tenant compte des capacités locales.**

L'affectation de la plupart des assistants de liaison communautaire dans des endroits isolés entraîne des difficultés de gestion pour les équipes des affaires civiles. Il faut notamment leur apporter un appui adéquat, assurer le suivi des activités opérationnelles et la gestion de la performance, et faire en sorte que les assistants rendent compte de leur action.

- **Une gestion rigoureuse est essentielle pour donner aux assistants de liaison communautaire les moyens d'accomplir leur mission efficacement et constitue un moyen important d'atténuer certains risques comme la partialité ou l'abus de pouvoir**

Dans la mesure où ils supervisent le travail quotidien des assistants de liaison communautaire, les commandants en uniforme sont bien placés pour apporter une contribution utile à l'évaluation de la valeur professionnelle des assistants de liaison communautaire. Il est ainsi possible non seulement de procéder à un examen plus complet des résultats professionnels des assistants mais également de resserrer les relations entre la composante Affaires civiles et le personnel en uniforme, ainsi que de renforcer chez le personnel militaire et policier le sentiment de participer pleinement aux activités de la mission. Le personnel en tenue n'étant pas techniquement autorisés à porter leurs observations dans le module e-Performance et dans d'autres outils civils de gestion de la performance, il faut qu'une concertation officieuse s'instaure entre les superviseurs civils et les commandants concernés.

- **À ces fins, les superviseurs civils devraient assurer une liaison étroite avec le personnel militaire/de police concerné et pourraient consacrer un paragraphe de l'évaluation aux observations recueillies sur le travail des assistants de liaison communautaire.**

B. Recrutement et mobilité

Le recrutement est lié aux conditions propres à chaque mission et dépend de facteurs ethniques, linguistiques et autres. À la MINUSS, par exemple, l'importance des tensions ethniques et communautaires a compliqué le recrutement des assistants de liaison communautaire. Les principaux critères présidant aux choix de recrutement sont les qualités interpersonnelles et l'aptitude à la communication, ainsi que la maîtrise de la langue locale et la connaissance approfondie du paysage culturel et de la dynamique des conflits dans la zone concernée.

- **Attribuer aux sections des affaires civiles la responsabilité du recrutement des assistants de liaison communautaire permet de tenir compte de ces difficultés liées au contexte et de veiller à ce que l'action menée par les assistants auprès des populations locales profite à la mission dans son ensemble. Les commissions de recrutement composées notamment de représentants de la composante Personnel en tenue et des composantes substantives — selon les domaines d'action concernés — ont fait la preuve de leur aptitude à retenir les meilleurs candidats.**

Dans toutes les missions, le recrutement d'assistantes de liaison communautaire s'est révélé difficile. C'est particulièrement problématique, car l'absence de femmes peut nuire à l'aptitude de la mission à mobiliser les populations locales. Le tissu culturel des populations empêche souvent les assistants masculins d'assurer une liaison efficace avec les femmes, ce qui limite les possibilités de mobilisation de la mission. Parmi les facteurs qui entravent le recrutement d'assistantes de liaison communautaire, on peut citer le nombre insuffisant dans certains lieux d'affectation de femmes qualifiées parmi le personnel recruté sur le plan national. Cette situation tient aux difficultés d'accès à l'éducation ou au manque d'expérience professionnelle préalable mais aussi aux conditions de vie et de travail sur les bases militaires des Nations Unies.

Recruter des assistantes de liaison communautaire

La MONUSCO a surmonté les difficultés liées au recrutement et au déploiement de femmes en organisant des campagnes de recrutement visant exclusivement les assistantes de liaison communautaire, et en déployant à titre temporaire des équipes mobiles d'assistantes de liaison communautaire qui ne dorment pas sur les bases militaires. Ces équipes mobiles ont apporté une forte valeur ajoutée au dispositif des assistants de liaison communautaire dans son ensemble.

Les recherches menées dans le cadre de la présente enquête montrent que le point de vue des contingents sur le fait de travailler avec des femmes varie selon les pays d'origine. Les contingents qui comptent déjà des femmes dans leurs rangs estiment que le déploiement d'assistantes de liaison est bénéfique et ne pose aucun problème. Les contingents dépourvus de femmes s'inquiètent de devoir « renforcer la sécurité » pour les femmes, qui seraient davantage menacées que leurs homologues masculins. Certains contingents ont également fait part de leur opposition au fait de laisser des femmes dormir sur leurs bases. Autre sujet de préoccupation : le risque d'exploitation et d'atteintes sexuelles que présente le déploiement de femmes recrutées sur le plan national dans des bases exclusivement masculines. Au Mali, on s'est également inquiété du fait qu'il pourrait être problématique, voire dangereux, pour les femmes — et pour leur mari — d'être vues travaillant aux côtés d'hommes.

- **Dans les missions où des assistantes de liaison communautaire sont déployées, les dispositions nécessaires doivent être prises, comme à la MONUSCO, pour qu'elles n'aient pas à dormir sur des bases militaires exclusivement masculines (voir encadré). De plus, il convient de veiller avec la plus grande attention à ce que les assistantes de liaison communautaire se sentent en sécurité et puissent signaler en toute sécurité toute faute ou atteinte. Les missions devraient également mettre au point des mesures de recrutement ciblées afin d'assurer le déploiement d'un nombre suffisant d'assistantes de liaison communautaire, en coopération avec les sections concernées. Au cours de ce processus, les missions devraient envisager la constitution d'équipes mobiles d'assistantes pour accroître/équilibrer la présence féminine sur le terrain.**

Les missions font face à un obstacle supplémentaire tenant au décalage entre, d'une part, les dispositions du statut du personnel régissant le déploiement et la mobilité du personnel recruté sur le plan national, et, d'autre part, l'impératif de rapidité et de souplesse qui s'impose aux missions en matière de déploiement et de mobilité des assistants de liaison communautaire. Cet impératif varie d'une mission à l'autre et peut également varier selon le stade du cycle de vie des missions.

- **Réaffecter temporairement les assistants de liaison communautaire dans d'autres lieux d'affectation (soit par affectation provisoire, soit en mission officielle) et verser l'indemnité journalière de subsistance correspondante : cette solution offre sans doute la plus grande souplesse, car elle permet aux missions de réaffecter des assistants dans des délais très brefs en fonction des besoins opérationnels, sous réserve de l'accord des intéressés et du versement par la mission de l'indemnité journalière de subsistance correspondante. Les réaffectations temporaires et les missions officielles de membres du personnel recruté sur le plan national peuvent durer trois mois consécutifs au plus, après quoi l'employé est tenu de réintégrer son lieu d'affectation officiel. Certaines missions peuvent autoriser l'assistant de liaison communautaire à rester peu de temps sur son lieu d'affectation officiel avant d'être redéployé à titre provisoire vers le lieu d'affectation souhaité. Le retour au lieu d'affectation officiel peut être l'occasion d'organiser une séance d'information avec le coordonnateur ou le superviseur civil de l'assistant de liaison communautaire. Cette solution dépend certes de la disponibilité de fonds suffisants pour financer les coûts supplémentaires induits par le versement de l'indemnité journalière de subsistance, mais les dépenses liées à ce système peuvent être considérablement diminuées dès lors que les assistants de liaison communautaire sont logés et nourris sur la base militaire pendant la durée de leur affectation temporaire, ce qui réduit au minimum l'indemnité journalière de subsistance (même s'il faudrait envisager avec le contingent concerné l'éventualité d'une compensation de la composante militaire).**

Lors du recrutement et du déploiement initial des assistants de liaison communautaire, les principaux obstacles à surmonter tiennent aux règles locales de recrutement ainsi qu'à l'absence de lieu d'affectation officiel dans certaines des zones où les assistants sont déployés. Il est arrivé que la nécessité de recruter localement pose problème aux



missions intervenant dans des zones isolées, que les candidats les plus qualifiés ont quittées pour gagner de plus grandes villes, voire la capitale, et les missions sont tenues de recruter leur personnel en respectant les règles locales de recrutement même si le personnel en question ne se trouve pas sur place. De plus, les décisions de recrutement dépendent aussi de critères politiques, ethniques et linguistiques et des conditions de sécurité. Il arrive aussi que le degré d'impartialité dont les assistants de liaison communautaire doivent faire preuve soit incompatible avec les règles locales de recrutement. Le principe du recrutement local a pour conséquence que la mission n'est pas responsable de la réinstallation des employés dans le lieu d'affectation. Ainsi, celui qui se rend par ses propres moyens dans la zone du lieu d'affectation peut être recruté conformément aux règles locales. Dans les lieux d'affectation les plus isolés, cependant, les moyens de transport sont généralement inexistantes ou alors très dangereux, ce qui expose le personnel à des risques élevés. Cette règle a également une incidence sur la capacité de redéployer les assistants de

liaison communautaire dans des lieux d'affectation différents en cas de fermeture ou de déplacement de la base.

- **Préciser les critères de recrutement local du personnel: il n'existe à ce jour aucun cadre juridique définissant ce qui constitue une « localité proche » au sens de la disposition 4.4 du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, d'où la souplesse avec laquelle les missions peuvent appliquer cette notion. Certaines missions font une interprétation stricte de la notion de « recrutement local » en recrutant par exemple dans un rayon de 40 kilomètres, mais de telles définitions ne découlent pas des règles administratives de l'ONU et peuvent être raisonnablement ajustées en fonction des prérogatives de la mission. Une interprétation plus souple du « recrutement local » — consistant par exemple à recruter à l'échelle d'une province ou d'un secteur — est susceptible d'aider la mission à améliorer le recrutement et la gestion en fonction du contexte et des circonstances (déplacement, isolement, niveaux d'études requis, etc.).**

Les bases de missions de maintien de la paix situées dans des régions isolées se trouvent parfois hors de la zone relevant d'un lieu d'affectation officiel. Les assistants de liaison communautaire qui sont recrutés pour y être affectés sont assimilés à des employés en déplacement officiel et perçoivent l'indemnité journalière de subsistance correspondante.

- **Cette difficulté devrait s'effacer avec la mise en service d'UMOJA, dans la mesure où ce système prévoit que toutes les bases des Nations Unies soient liées à un lieu d'affectation, quelle que soit leur taille et que des civils y soient déployés ou non.**

S'agissant de leur affectation, les assistants de liaison communautaire, une fois déployés, sont soumis à des exigences de mobilité indispensables pour garantir l'utilité de la ressource qu'ils constituent, surtout lorsqu'ils sont incorporés dans des contingents militaires. De ce fait, il est important que les modalités de déploiement des assistants de liaison communautaire soient suffisamment souples pour leur permettre d'être redéployés dans d'autres bases si nécessaire. La réaffectation des assistants de liaison communautaire d'un lieu d'affectation à un autre peut s'imposer pour toutes sortes de raisons, par exemple :

- L'apparition dans certains lieux de menaces les visant;
- L'évolution du déploiement militaire;
- Le recrutement de nouveaux assistants de liaison communautaire et la nécessité de les déployer en binômes avec d'autres plus expérimentés;
- La rigueur du lieu d'affectation, qui rend les rotations nécessaires pour éviter les risques d'épuisement;
- Le risque de partialité, qui s'accroît à mesure que la durée de déploiement augmente;
- L'incapacité des assistants de liaison communautaire de nouer des relations de confiance avec les populations locales;
- Des difficultés liées à la relation entre l'assistant de liaison communautaire et la population locale ou le commandant de la Force.

Même si la souplesse est un élément essentiel des fonctions des assistants de liaison communautaire, les règles des Nations Unies qui régissent les contrats du personnel recruté au niveau national exigent qu'un lieu d'affectation soit attribué à l'intéressé dès son recrutement et interdisent sa réaffectation d'un lieu d'affectation à un autre. En conséquence, lorsqu'une mission souhaite déplacer un assistant de liaison communautaire pour l'une des raisons susmentionnées, le contrat doit être résilié (ou simplement non renouvelé) et l'intéressé doit être à nouveau recruté sur son nouveau lieu d'affectation, une procédure longue et fastidieuse. Cette règle — qui est fondamentalement conçue pour protéger le personnel recruté sur le plan national — émanant de la Commission de la fonction publique internationale, toute modification devrait être décidée au niveau des États Membres, ce qui requiert un niveau d'intervention qui dépasse vraisemblablement le cadre de la présente enquête et dont le résultat n'est pas garanti.

Nous soulignons ici l'impact négatif de cette règle sur les opérations concrètes sur le terrain afin que les responsables du secteur des ressources humaines puissent s'y référer à l'avenir. Le maintien de la paix se heurte actuellement à une situation paradoxale dans laquelle les missions sont tenues de renforcer la mobilisation communautaire mais ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite pour élaborer et mettre en place les mécanismes de liaison nécessaires au niveau local. Dans la mesure où le système actuel ne tient pas compte des réalités des zones de conflit et n'est pas adapté au recrutement et à la gestion de personnel national dans de telles situations, les gestionnaires des missions ont à leur disposition plusieurs formules pour atténuer les difficultés qui se posent en termes de mobilité, chacune d'entre elles présentant des avantages et des inconvénients :

- **Les assistants de liaison communautaire peuvent être recrutés en qualité de « vacataires » ou dans le cadre d'un contrat local de prestataire individuel administré par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) : cette solution offre la plus grande souplesse en termes de mobilité et de redéploiement des assistants, car les règles relatives au personnel recruté au niveau national ne s'appliquent pas aux vacataires. Sous réserve de leur accord, ceux-ci peuvent être déplacés d'un lieu d'affectation à un autre sans charge administrative supplémentaire. Toutefois, cette option s'accompagne de lourds inconvénients et il faut se garder de l'appréhender sous un angle purement administratif. Ainsi, dans la mesure où, selon ce dispositif, les assistants de liaison communautaire ne sont pas officiellement membres du personnel de la mission de maintien de la paix, il est indispensable de tenir compte des questions liées au traitement des informations sensibles et aux perceptions des populations locales. Par ailleurs, l'ensemble de prestations offert aux vacataires est moins intéressant que celui auquel le personnel national a droit. Autrement dit, il est peu probable qu'un assistant de liaison qui bénéficie déjà d'un contrat d'agent des services généraux accepte d'abandonner le statut d'employé national pour celui de vacataire.**
- **Établir des listes de réserve d'assistants de liaison communautaire : pour accélérer le recrutement d'assistants dans les situations où leurs effectifs doivent être augmentés (par exemple, en cas d'ouverture de nouveaux lieux d'affectation, de départs, etc.), les missions peuvent établir des listes de réserve aux niveaux national et régional. En évaluant les candidats et en plaçant ceux qui sont retenus sur ces listes, les missions s'épargnent par la suite les lourdeurs d'une procédure de recrutement et sont en mesure de choisir rapidement parmi des candidats ayant déjà été pour l'essentiel pré-approuvés. La liste de réserve pourrait faire mention de considérations politiques, ethniques et linguistiques permettant à l'équipe de recrutement de repérer rapidement les candidats les plus qualifiés pour chaque lieu d'affectation.**
- **Recruter des assistants de liaison communautaire dans le cadre de contrats temporaires (à court terme) : la durée du contrat dépend des besoins opérationnels de la mission au début de la procédure de recrutement. Dans les cas où il est vraisemblable que les assistants soient réaffectés, les missions peuvent justifier la délivrance de contrats temporaires plutôt que de contrats à durée déterminée. La délivrance de multiples contrats temporaires (à court terme) offrirait des conditions moins avantageuses aux employés mais préserverait la souplesse dont a besoin la mission. Si ces conditions leur sont préalablement expliquées, les assistants de liaison communautaire peuvent décider en connaissance de cause d'accepter un tel poste.**

Notons également que les solutions présentées ci-dessus ne s'excluent pas mutuellement et que les gestionnaires devraient envisager de les conjuguer en fonction des besoins auxquels ils font face à tel moment et en tel endroit. Les assistants de liaison communautaire déployés sur des bases situées dans des villes importantes comme le siège du bureau régional, par exemple, dont on peut s'attendre à ce qu'elles existent encore dans un avenir prévisible, peuvent se voir proposer des contrats à durée déterminée. En revanche, le personnel déployé dans des zones plus isolées, où les



conditions sont changeantes et où les besoins opérationnels peuvent nécessiter une plus grande souplesse, pourraient être recrutés dans le cadre de contrats temporaires (à court terme). Dans les zones de déploiement les plus isolées, où les bases militaires sont provisoires et destinées à changer régulièrement d'emplacement, les assistants de liaison communautaire pourraient être déployés dans le cadre d'affectations provisoires pouvant durer trois mois avec versement d'une indemnité journalière de subsistance. Une liste de réserve pourrait être établie afin d'assouplir davantage le processus de recrutement et de déploiement. Les gestionnaires sont encouragés à consulter dès que possible les services d'appui aux missions pour déterminer quelles sont les options qui correspondent le mieux à la mission concernée.

- **Quelle que soit la solution ou la combinaison de solutions que choisit une mission, il est impératif d'anticiper la charge de travail supplémentaire liée au recrutement et à la gestion des assistants de liaison communautaire. Les solutions favorisant la mobilité qui sont présentées ci-dessus, par exemple, entraînent un volume de travail important tant pour les composantes substantives que pour les composantes administratives d'une mission, ce qui suppose de prévoir des ressources supplémentaires dans le cadre du financement des programmes d'assistants de liaison communautaire.**

C. Formation

En vertu de la responsabilité de gestion qui leur incombe dans trois des quatre missions, les sections des affaires civiles sont également chargées de former les assistants de liaison communautaire, avant comme pendant leur déploiement. Il peut être nécessaire d'associer d'autres sections — Droits de l'homme, Protection de l'enfance, la section Genre ou encore de l'Information publique — au processus de formation en fonction des circonstances dans lesquelles intervient la mission et, partant, des tâches spécialement confiées aux assistants de liaison communautaire, afin que ceux-ci soient éclairés sur tous les principaux aspects de l'activité de la mission dans leur zone de déploiement. Toutes les missions étudiées ont également souligné l'importance de former les assistants de liaison communautaire à la rédaction et à la communication. L'efficacité d'un assistant de liaison communautaire dépend en partie de son aptitude à communiquer ses conclusions et ses analyses aux autres composantes de la mission, le plus souvent par des rapports écrits.

Préparer les assistants de liaison communautaire à nouer des relations de travail constructives avec leur contingent d'incorporation doit constituer une dimension distincte mais tout aussi importante de la formation. Le chapitre 6.2 examine plus en détail la question de la collaboration entre les assistants de liaison communautaire et les composantes en uniforme.

- **Les assistants de liaison communautaire ont besoin d'une formation initiale — avant leur déploiement — et continue — pendant la durée de leur déploiement au sein de la mission — ainsi que de réunions de bilan régulières dans les bureaux régionaux (si possible avec les composantes en uniforme concernées). Les mandats et les stratégies des missions évoluant au fil du temps, les assistants de liaison communautaire doivent être tenus informés pour rester crédibles auprès de la population locale, faute de quoi ils donneront une présentation erronée des activités de la mission. Les programmes de formation des assistants de liaison communautaire sont souvent plus efficaces lorsque la mission dans son ensemble sait précisément ce qui est attendu d'eux.**
- **Les membres du personnel des Affaires civiles du quartier général de la mission et des bureaux régionaux devraient se rendre régulièrement sur les lieux d'affectation où les assistants de liaison communautaire sont déployés afin de manifester leur intérêt et leur appui, de favoriser la bonne collaboration entre civils et militaires et d'enrichir les échanges d'informations.**

D. Circulation et vérification de l'information

L'un des atouts principaux des assistants de liaison communautaire tient à leur aptitude à fournir des informations sur le contexte local, non seulement à la Force ou aux UNPOLs mais aussi à la composante Affaires civiles et à la mission dans son ensemble. Les informations recueillies par les assistants de liaison communautaire sont susceptibles de contribuer de manière significative à l'appréciation que les missions de maintien de la paix se font de la situation, et de jouer un rôle essentiel en matière d'alerte précoce. Il n'est donc pas étonnant que la présente enquête ait montré que de nombreuses composantes de missions s'appuient très largement sur les informations recueillies par les assistants de liaison communautaire, ce qui les oblige à se doter de mécanismes de transmission et de vérification permettant le rapport d'informations fiables et complètes en temps opportuns aux composantes de missions concernées.

- **Dans ce contexte, la mise en service du système de reporting SAGE permettra aux missions d'avoir un accès rapide et systématique aux informations que les assistants de liaison communautaire recueillent sur un événement donné. De même, les versions expérimentales d'un outil mobile de transmission de l'information reposant sur l'emploi de téléphones intelligents sont prometteuses et pourraient même ouvrir la voie à une future transmission des informations en temps réel par les assistants de liaison communautaire, et à un projet de tableau de bord sur la protection des civils dans un contexte spécifique à des fins de visualisation.**

Toutefois, il ne suffira pas de signaler des événements pour tirer bénéfice de la connaissance que les assistants de liaison communautaire ont de la situation locale. Dans les missions étudiées, les assistants de liaison communautaire sont soumis à une double ou triple hiérarchie militaire et civile (chef de bureau et/ou sections des affaires civiles). Certes, ce dispositif offre l'avantage d'une diffusion inclusive de l'information et permet de couvrir les questions de fond en détail par la voie de la chaîne hiérarchique civile, mais la multiplication des filières se traduit par des redondances et présente un risque de confusion lorsqu'un même rapport est interprété et résumé de plusieurs façons différentes.

- **Dans les opérations de maintien de la paix dotées d'un tel dispositif, les assistants de liaison communautaire sont des interlocuteurs essentiels entre les missions et les populations locales : ils assurent la circulation de l'information dans les deux sens et jouent dans les faits un rôle de filtre entre les uns et les autres. En conséquence, ils peuvent acquérir un certain pouvoir et la fiabilité de leurs informations est cruciale. Les rapports des assistants de liaison communautaire servent à éclairer la stratégie et les opérations d'une mission, d'où la nécessité de prévoir des circuits de vérification dans les chaînes hiérarchiques civile et militaire. Cette vérification s'appuiera dans une certaine mesure sur le réseau des assistants de liaison communautaire, mais les missions doivent mettre en place des mécanismes reposant sur d'autres sources afin de recouper les informations. Dès lors, donner un retour régulier aux assistants de liaison communautaire sur l'utilité de leurs rapports et sur leur travail en général est une fonction de gestion importante.**

Un autre obstacle entrave le travail d'information des assistants de liaison communautaire : l'absence de matériel informatique et d'accès à une connexion à Internet stable.

- **Il est recommandé aux missions de fournir aux assistants de liaison communautaire des téléphones portables et des cartes SIM qui permettent une bonne réception dans la zone de déploiement, et de veiller à ce qu'ils puissent accéder à un ordinateur doté d'une connexion Internet, en utilisant le cas échéant les installations de la composante en uniforme. Il sera extrêmement utile, pour améliorer la qualité du travail des assistants de liaison communautaire, de leur fournir des panneaux solaires, une clé USB individuelle pour se connecter à Internet et d'autres idées innovantes permettant de s'adapter aux circonstances.**

6.2 Collaboration avec le personnel en tenue



Dans chaque mission étudiée, les interlocuteurs militaires attachent une forte valeur aux assistants de liaison communautaire. Pourtant, la plupart de ces interlocuteurs et de leurs collègues civils ont observé que le personnel militaire avait d'abord été sceptique lorsque le dispositif a été proposé avant d'en saisir tout l'intérêt pratique une fois que les assistants de liaison communautaire ont été déployés.

Dans la mesure où les assistants de liaison communautaire travaillent probablement plus étroitement avec les Casques bleus qu'avec d'autre membre du personnel civil, l'absence générale de tensions

significatives dans les relations entre assistants de liaison communautaire et personnel militaire constitue l'une des constatations les plus intéressantes de cette enquête. Plusieurs difficultés ont cependant été relevées :

- Il peut arriver que les commandants de compagnie perçoivent les assistants de liaison communautaire comme un moyen de contrôle civil permettant aux hauts responsables de la mission de superviser l'action des militaires.
- Il peut arriver que les spécialistes du renseignement de la Force perçoivent les assistants de liaison communautaire comme des concurrents dans la recherche des informations les plus exactes et les plus utiles et entravent leur action.
- Il peut arriver que les commandants de compagnie bloquent ou censurent partiellement certains rapports pour éviter qu'une information ne parvienne au quartier général de la mission (les raisons peuvent en être multiples).

- Il peut arriver que les commandants de compagnie assimilent les assistants de liaison communautaire à du personnel de rang subalterne et refusent de tenir compte de leurs conseils. Cette tendance peut être exacerbée lorsque les assistants de liaison communautaire déployés sont des femmes.
- Il peut arriver que les assistants de liaison communautaire se méprennent sur leur statut et se croient autorisés à donner des ordres aux soldats.
- Il arrive que les contingents aient du mal à faire la distinction entre le rôle des interprètes et celui des assistants de liaison communautaire et, de ce fait, aient recours à ces collègues de manière interchangeable, ce qui revient à ne pas tirer pleinement parti des assistants de liaison communautaire.
- **Ces éléments semblent indiquer que l'établissement de bonnes relations et d'une bonne coopération entre les assistants de liaison communautaire et la composante militaire repose sur une parfaite compréhension du dispositif des assistants de liaison communautaire par toutes les composantes, en particulier les commandants militaires et les assistants eux-mêmes. Le défaut d'une telle compréhension empêche les assistants de liaison communautaire et les contingents de nouer des relations de confiance et risque de compromettre leur collaboration. Il est donc recommandé de bien expliquer le dispositif lors des formations préalables au déploiement et des stages d'initiation destinés aux contingents militaires.**

L'échange d'informations entre les assistants de liaison communautaire et le personnel en tenue prend des formes différentes selon les missions et peut même varier au sein d'une même mission. Si certains ont des échanges quotidiens et réguliers, d'autres se rencontrent au gré des circonstances. La capacité d'échanger des informations dépend également dans une certaine mesure de la question de savoir si l'assistant et son homologue militaire partagent ou non une langue commune, ce dont il faut tenir compte lors du déploiement des assistants de liaison communautaire.

- **Les recherches menées dans le cadre de la présente enquête tendent à montrer qu'il n'est guère intéressant de déployer des assistants de liaison communautaire en-deçà du niveau de commandant de compagnie, car la plupart des soldats de rang inférieur ne possèdent pas de connaissances suffisantes en anglais ou en français.**

Cela étant, il ne faut pas oublier que les assistants de liaison communautaire ne constituent qu'un outil de mobilisation de la population et qu'ils ne doivent pas se substituer à d'autres formes d'intervention du personnel militaire auprès des populations locales. Le déploiement dynamique et la mobilisation de la population hors des bases militaires demeurent essentiels pour tout un ensemble d'activités militaires, en particulier celles qui ont trait à la protection des civils. Les assistants de liaison communautaire peuvent renforcer et compléter l'action des contingents mais ne devraient en aucun cas remplacer leur travail de liaison active avec les populations locales, lorsqu'une telle liaison est possible et souhaitable.

6.3 Coopération avec les acteurs humanitaires

En tant que présence civile au sein du personnel en tenue, les assistants de liaison communautaire ont également eu un effet positif sur la coopération entre les acteurs humanitaires et les forces militaires de maintien de la paix. Au cours d'entretiens menés dans le cadre de la présente enquête, des membres de l'équipe-pays des Nations Unies et des commandants militaires ont confirmé que les assistants de liaison communautaire pouvaient servir d'intermédiaires entre les uns et les autres dans les situations où les principes humanitaires rendraient toute coordination difficile en temps normal.

- **Il faut expliquer à l'assistant de liaison communautaire qu'il est chargé de combler le fossé qui existe entre les composantes en uniforme et les acteurs humanitaires dans sa zone de compétence. Ceci est particulièrement utile dans les zones isolées où l'interdépendance est plus forte et où la présence du personnel civil du maintien de la paix est plus rare.**

6.4 Sécurité

Assurer la sûreté et la sécurité du personnel constitue une tâche fondamentale de chaque mission. Étant donné le caractère sensible de leur rôle, les assistants de liaison communautaire sont exposés à un grand nombre de risques et doivent faire l'objet de protocoles de sécurité particuliers. Les menaces peuvent provenir de plusieurs sources, notamment des groupes armés mais aussi des populations locales.

L'enquête a révélé qu'en règle générale, les assistants de liaison communautaire étaient ceux qui connaissaient le mieux leur propre situation en termes de sécurité. D'expérience, ils sont très au fait des réalités de la violence et sont généralement parfaitement conscients des risques auxquels ils sont exposés dans les zones où ils interviennent. Il découle cependant de cette observation que la mission et ses équipes de sécurité doivent informer les assistants de liaison communautaire avec clarté et franchise de l'appui qu'elles peuvent leur apporter en matière de sécurité.

- **Il convient d'envisager toutes les questions suivantes et d'y répondre en fonction du statut contractuel des assistants de liaison communautaire : peuvent-ils chercher refuge ou solliciter un traitement médical auprès du personnel militaire ? Seront-ils réaffectés ailleurs en cas de crise grave ? Seront-ils évacués en cas de blessure grave ?**



La première mesure à prendre pour atténuer les risques auxquels les assistants de liaison communautaire sont exposés doit être faite dès la planification et le recrutement, en examinant avec attention le profil de l'assistant de liaison communautaire potentiel en tenant éventuellement compte de facteurs tels que son appartenance ethnique et l'adéquation de son profil à la zone géographique visée. Les déplacements en dehors du lieu d'affectation

retenu, par exemple lorsque les assistants de liaison communautaire accompagnent une patrouille militaire de longue distance, peuvent présenter des risques particuliers. S'ils peuvent être considérés en sécurité dans leur zone de déploiement, les assistants peuvent néanmoins être exposés à des risques accrus en termes de sécurité dès que les patrouilles entrent dans des zones de composition ethnique ou d'affiliation politique différentes.

- **Les assistants de liaison communautaire doivent être consultés et avoir un pouvoir d'agir sur les questions ayant trait à leur propre sécurité.**
- **En collaboration avec la section des affaires civiles, l'équipe de sûreté et de sécurité de la mission et les assistants de liaison communautaire eux-mêmes, les contingents militaires doivent tenir compte de l'ensemble des facteurs et procéder régulièrement à des évaluations de sécurité.**

Certaines activités des assistants de liaison communautaire peuvent en outre susciter des problèmes de sécurité supplémentaires si elles sont menées dans des conditions de nature à mettre les assistants en

porte-à-faux avec la population local ou avec des éléments armés présents dans la zone. Ainsi, la sécurité des assistants risque d'être compromise lorsqu'ils sont perçus comme des agents recueillant des renseignements pour le compte de la mission, des autorités ou d'un autre groupe. Les activités de collecte de renseignements étant souvent les mêmes que les activités de mobilisation de la population que les assistants de liaison communautaire sont appelés à mener — avoir des discussions informelles avec les chefs locaux, se tenir au courant de l'évolution de la situation locale, rester au fait des tensions et des sources de conflit potentiel (notamment le mouvement des groupes armés) — la sécurité de l'assistant repose souvent sur son aptitude à préserver une image d'impartialité parmi les acteurs concernés et à agir en tenant compte des risques de conflit. De ce point de vue, l'étroite collaboration avec les contingents militaires peut être un facteur positif comme négatif.

Les attentes des populations locales peuvent constituer une autre source potentielle d'insécurité, car elles sont souvent démesurément élevées s'agissant du mandat et des capacités d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans les zones où des assistants de liaison communautaire sont déployés, c'est à eux que les populations s'adressent pour exprimer leurs attentes, car ils sont leur premier point de contact pour tout échange avec la mission. Dans ces conditions, si les populations locales sont insatisfaites des mesures prises par la mission en réponse à des informations fournies par certains de leurs membres, leur frustration peut éclater et se transformer en risque pour la sécurité de l'assistant de liaison communautaire.

- **La gestion des attentes s'impose comme une dimension majeure de l'action des assistants de liaison communautaire.**

Il faut garder à l'esprit que les risques auxquels les assistants de liaison communautaire sont exposés en matière de sécurité ne disparaissent pas systématiquement avec le retrait de l'opération de maintien de la paix. Les assistants qui continuent de vivre dans la zone de déploiement après le départ d'une mission demeurent connus pour avoir travaillé avec elle et peuvent devenir la cible de représailles.

Enfin, le déploiement des assistants de liaison communautaire peut aussi être à l'origine de risques pour la sécurité des opérations de maintien de la paix elles-mêmes. Dans la mesure où les assistants sont recrutés pour leur connaissance des populations locales et les réseaux qu'ils y possèdent, le risque existe qu'ils partagent (délibérément ou non) des informations confidentielles avec des groupes armés hostiles à la mission. Si aucun cas n'a été observé à ce jour, les missions doivent néanmoins avoir cette possibilité à l'esprit et rechercher des moyens d'atténuer les risques qui en découlent.

- **La prise de grandes précautions lors du recrutement ou la détermination du niveau d'information auquel les assistants de liaison communautaire ont accès sont des moyens d'atténuer les risques.**

6.5 Logistique et appui



Toutes les missions étudiées peinent à fournir aux assistants de liaison communautaire l'appui nécessaire en matière de logistique et de communications. Pourtant, l'insuffisance d'un tel appui entrave l'action des assistants de liaison communautaire et accroît leur dépendance à l'égard du personnel militaire. Le principal obstacle dans ce domaine tient à l'absence de moyens de transport fournis par la mission, ce qui contraint les assistants de liaison communautaire à organiser eux-mêmes leurs déplacements ou à profiter d'une

patrouille militaire pour accomplir leurs missions essentielles et se réunir avec leurs collègues pour partager les enseignements tirés de l'expérience. S'agissant du matériel de communication, les assistants de liaison communautaire ne se voient pas toujours attribuer un ordinateur portable par la mission et ne disposent souvent pas non plus de téléphones portables et de cartes SIM. Lorsqu'un ordinateur portable est fourni, les assistants dépendent tout de même du personnel militaire pour se connecter à Internet. Les assistants de liaison communautaire déplorent aussi l'absence de bureaux, que les contingents militaires ne sont généralement pas en mesure d'offrir sur leurs bases.

- **Il convient de rechercher des moyens de réserver sur les bases militaires un espace civil dont pourraient bénéficier non seulement les assistants de liaison communautaire mais également les interprètes et autres membres du personnel civil (affaires électorales, programme de désarmement, démobilisation et réinsertion, etc.).**

Il est important que les missions prévoient du matériel de communication et des moyens de transport avant de déployer des assistants de liaison communautaire.

- **Les sections d'appui de la mission doivent être consultées quant à la possibilité de transporter les assistants de liaison communautaire dans les avions de la mission lors du déploiement et des congés. Du fait des incidences financières d'un tel appui, la programmation budgétaire des besoins de déploiement des assistants de liaison communautaire doit tenir compte des dépenses y afférentes.**
- **Les coordonnateurs des affaires civiles à l'échelon régional ou au quartier général de la mission devraient se réunir une fois par mois avec les assistants de liaison communautaire pour faire le point sur les pratiques, les difficultés rencontrées et les exemples à suivre. Lors de ces réunions, les assistants — en particulier ceux qui viennent de lieux très isolés — devraient pouvoir consacrer un moment à des tâches administratives et financières. Les services d'appui aux missions devraient prévoir les ressources budgétaires suffisantes pour financer ces activités.**

Annexe A: ressources supplémentaires

Les ressources suivantes, qui présentent un rapport avec la présente enquête sur les pratiques, sont disponibles dans la Base de données sur les pratiques et politiques des opérations de paix :

- Examen des bonnes pratiques de la MONUSCO relatives aux assistants de liaison communautaire (MONUSCO CLA Best Practice Review);
- Manuel de la MONUSCO sur les assistants de liaison communautaire (MONUSCO CLA Handbook);
- Politique du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sur la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies;
- Protection des civils : mise en œuvre des directives du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations Unies;
- Examen de l'Équipe mixte de protection des civils.

D'autres ressources (instructions permanentes, mandats des missions, supports pédagogiques, etc.) peuvent être demandées à l'adresse suivante : dpko-civilaffairs@un.org.

Vous pouvez également trouver des informations utiles sur la base de données des Politiques et meilleures pratiques: <http://ppdb.un.org>

Annexe B: état du déploiement des assistants de liaison communautaire dans les opérations de paix en décembre 2015

L'état et les modalités du déploiement des assistants de liaison communautaire (administration, gestion, communication de l'information) varient suivant les opérations de maintien de la paix. Si la MONUSCO a au fil des ans mis au point un dispositif complexe, les autres missions en sont à un stade moins avancé.

MONUSCO

C'est en 2010 que la mission a mis au point et en œuvre pour la première fois le dispositif des assistants de liaison communautaire, en recrutant 49 employés sur le plan national devant être incorporés dans les contingents militaires dans le cadre des activités de protection des civils. Au vu des réactions positives de la part de l'ensemble de ses composantes, la mission n'a cessé depuis d'étendre le dispositif et compte aujourd'hui 194 assistants de liaison communautaire répartis dans les 66 bases opérationnelles et bureaux locaux de la MONUSCO dans les régions de l'est de la République démocratique du Congo. Chaque base dispose d'au moins deux assistants, ce qui permet d'assurer une couverture suffisante et d'accorder des congés de compensation.

Bien que les assistants de liaison communautaire soient incorporés au sein du personnel militaire, c'est l'équipe des affaires civiles qui est responsable de leur recrutement et de leur gestion. Le recrutement et le déploiement dépendent des compétences linguistiques et de critères ethniques afin que les assistants soient bien acceptés par les populations auprès desquelles ils travaillent. Toutefois, ils sont généralement déployés hors de leur environnement d'origine immédiat, afin d'éviter tout risque de partialité. Une fois embauchés, les assistants travaillent en s'appuyant sur un groupe de points focaux relevant du bureau régional et rassemblant des Volontaires des Nations Unies recrutés sur le plan international et des assistants de liaison communautaire expérimentés qui supervisent leur travail et font office de premier point de contact.

Dans le cadre de ses responsabilités de gestion, l'équipe des affaires civiles est également chargée de l'évaluation de la valeur professionnelle des assistants de liaison communautaire et de leur formation. Les formations initiales, les réunions de bilan et les stages de perfectionnement couvrent tout un éventail de sujets allant de la protection de l'enfance à l'égalité des sexes en passant par les droits de l'homme, afin que les assistants comprennent parfaitement leur contribution à la mise en œuvre du mandat de la MONUSCO dans des conditions de sécurité instables.

Le vivier de candidats qualifiés pour occuper les fonctions d'assistants de liaison communautaire est assez riche en République démocratique du Congo, comme en témoigne la qualité du personnel recruté. Les assistants de liaison communautaire de la MONUSCO possèdent généralement une grande expérience professionnelle, souvent acquise dans des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales internationales. Les assistants sont recrutés aux classes GL-5 et GL-6 et sélectionnés pour être déployés dans un lieu d'affectation particulier, même s'ils sont amenés à effectuer des rotations pour toute une série de raisons, ce qui crée des difficultés administratives (voir ci-dessous). Le recrutement d'assistantes de liaison communautaire s'est révélé difficile (6 % seulement sont des femmes). Pour y remédier, la mission a établi dans la zone de responsabilité d'Uvira des équipes mobiles d'assistantes de liaison communautaire qui peuvent se déployer rapidement dans les zones où elles sont susceptibles de produire le plus fort impact.

Les informations recueillies par les assistants de liaison communautaire sont versées dans le cycle de gestion de l'information de la MONUSCO suivant une double filière hiérarchique : le commandant du contingent et le point focal pour les assistants de liaison communautaire de l'équipe des affaires civiles au bureau régional. Les directives prévoient que le commandant du contingent valide les rapports rédigés par les assistants de liaison communautaire avant qu'ils ne soient transmis au point focal. Les commandants de contingent et les points focaux sont tenus de vérifier dans la mesure du possible les rapports des assistants de liaison communautaire avant de les transmettre à leurs chaînes hiérarchiques respectives pour qu'ils soient intégrés, analysés et diffusés plus largement.

En ce qui concerne les conditions de vie, la grande majorité des assistants de liaison communautaire résident sur les bases militaires de la MONUSCO avec les contingents. Ces dispositions se justifient principalement par des raisons de sécurité, car les assistants sont amenés à traiter des informations sensibles et ont besoin d'une protection adéquate. Sur les bases militaires, les assistants sont généralement logés dans une tente équipée de meubles simples et partagent les sanitaires avec le contingent.

Les assistants de liaison communautaire disposent d'un matériel et d'un appui logistique rudimentaires, ce qui signifie qu'ils dépendent des contingents du pays fournisseur pour connecter leur ordinateur à Internet et se déplacer. La mission leur fournit des ordinateurs portables, un téléphone portable et des cartes SIM pour gérer le réseau d'alerte précoce. Les cartes SIM fournies ont une valeur de 100 dollars, ce qui permet aux assistants de communiquer et d'être joignable par les populations.

MINUSS

Au vu du bilan positif de l'expérience menée au sein de la MONUSCO, la MINUSS a envisagé en 2013 l'éventualité de déployer des assistants de liaison communautaire au Soudan du Sud. En octobre 2013, les hauts responsables de la mission ont accepté le déploiement de 50 interprètes auprès du personnel militaire dans les zones à risque prioritaires. Très vite, cependant, le déclenchement de la crise a bouleversé les priorités de la mission, et la planification du déploiement des assistants de liaison communautaire a été suspendue. L'idée a resurgi en 2014, lorsque la décision a été prise de transformer 50 postes d'interprète de classe GL-4 en postes d'assistant de liaison communautaire. Lors d'une réunion d'organisation des principaux responsables tenue l'année suivante, les hauts responsables de la mission ont décidé de placer les assistants de liaison communautaire sous l'autorité partagée des chefs des 10 bureaux locaux de la MINUSS, partant du principe que ces employés font partie des ressources de la mission et qu'ils doivent pouvoir en soutenir toutes les composantes sur le terrain. L'idée est que le chef de bureau de mission est le mieux placé pour leur confier une tâche en fonction des besoins, des priorités et des ressources. C'est depuis cette position centrale dans chaque zone que les assistants de liaison communautaire appuient le travail des sections substantives et des composantes en uniforme suivant les besoins.

Les premiers assistants ont été déployés à la mi-2015 (38 assistants de niveau GL-4 sur 10 sites en février 2016). Le recrutement pour les six postes encore à pourvoir est en cours, sous la responsabilité des chefs des bureaux locaux.

Dans la situation qui prévaut actuellement au Soudan du Sud en termes de sécurité, les considérations ethniques et linguistiques semblent poser davantage de problèmes pour le recrutement et le déploiement des assistants de liaison communautaire qu'elles n'en posent à la MONUSCO. L'hétérogénéité linguistique du Soudan du Sud est telle que les assistants ne peuvent que rarement travailler au-delà de leur région d'origine, faute de maîtriser le dialecte ou la langue des populations locales. De surcroît, selon de nombreux membres de la mission, le conflit politique de ces deux dernières années a aggravé les revendications ethniques au point que les membres du personnel national peinent désormais à se faire accepter par des populations autres que leur communauté d'origine. La combinaison de ces éléments a pour effet de restreindre la souplesse des assistants de liaison communautaire au Soudan du Sud et d'en compliquer le recrutement et le déploiement.

Les assistants de liaison communautaire ont reçu une formation approfondie en matière de sécurité avant leur déploiement, ont suivi un programme d'initiation sur leur lieu d'affectation, et bénéficient d'une formation ou d'un mentorat continu dans un certain nombre de domaines (rédaction de rapports, VIH/sida, aptitudes à la communication, gestion de la performance, etc.) en fonction des besoins de chaque assistant et des programmes de formation disponibles.

Les informations recueillies par les assistants de liaison communautaire sont présentées dans des rapports quotidiens destinés au Centre d'opérations intégrées sur le terrain (situé sous l'autorité du chef du bureau) par l'intermédiaire du chef d'équipe de la section ayant bénéficié ce jour-là de l'appui de l'assistant.

Dans certains lieux d'affectation, les assistants transmettent en plus un rapport hebdomadaire au chef du bureau local.

Il existe actuellement 22 bases militaires (10 bases militaires co-implantées avec les bureaux locaux, 5 bases d'opération de comté, 2 bases d'opération avancées et 5 bases d'opération temporaires) au Soudan du Sud, soit moins que dans d'autres missions comparables. Pour garantir la présence de la mission dans des zones difficiles d'accès qui ont une importance stratégique, la MINUSS a d'emblée mis en place plusieurs bases d'appui de comté, qui accueillent un personnel civil peu nombreux et qui, dans certaines zones, sont co-implantées avec des bases d'opération de comté militaires. Les bases d'appui de comté se sont cependant révélées coûteuses et la MINUSS a récemment commencé à en démanteler un certain nombre, réduisant ainsi la présence de personnel civil dans de nombreuses zones du Soudan du Sud. La capacité de la mission de mobiliser les populations rurales de ces zones s'en trouve de ce fait limitée, d'où la nécessité accrue pour les Casques bleus d'effectuer régulièrement des patrouilles de longue distance. Compte tenu des obstacles linguistiques et culturels auxquels se heurtent les contingents militaires de la MINUSS, les assistants de liaison communautaire prendront une part essentielle au succès de ces patrouilles et peuvent présenter une solution plus rentable que les bases d'appui de comté.

Les assistants de liaison communautaire vivent généralement au sein des populations locales, à l'exception de ceux des bureaux locaux de Malakal et de Bentiu qui, pour des raisons de sécurité, résident à l'intérieur du camp. Un espace a été affecté ou est en cours d'affectation à tous les assistants de liaison communautaire avec le chef de bureau. Tous les assistants se sont vu remettre un ordinateur portable, une radio Tetra et un accès à un téléphone fixe. La mission ne disposant pas d'un stock suffisant de téléphones portables, leur distribution est reportée jusqu'à ce qu'il y en ait assez pour l'ensemble du personnel.

MINUSCA

En 2015, la MINUSCA a déployé un total de 52 assistants de liaison communautaire, dont 48 recrutés au niveau GL-5 et quatre au niveau GL-6. Pour gérer ce personnel nombreux, l'équipe des affaires civiles s'est dotée d'une capacité de gestion spécifique. Les assistants de niveau GL-6 sont implantés dans les bureaux régionaux et à Bangui afin de coordonner les aspects opérationnels, administratifs et logistiques du travail des assistants déployés sur le terrain.

À la fin de la campagne de recrutement en cours, les assistants de liaison communautaire travailleront désormais aux côtés du personnel militaire dans 35 des 39 bases opérationnelles permanentes de la MINUSCA (selon le concept général d'opérations en vigueur). Pour couvrir ces 35 bases, 26 assistants travaillent en binômes et 22 travaillent seuls. Les parties prenantes ont fait part de leur forte préférence pour l'organisation en binôme, car elle permet de pallier les absences en cas de congé ou de maladie, mais à ce stade, le budget de la MINUSCA ne prévoit pas les ressources suffisantes pour donner suite à ces demandes.

Les assistants de liaison communautaire vivent parmi les populations locales plutôt que sur les bases militaires dans toute la zone d'opérations de la MINUSCA en raison des règles administratives en vigueur. Ils disposent cependant de bureaux dans les bases. La MINUSCA expérimente également l'affectation conjointe de trois assistants de liaison communautaire auprès d'agents de la Police des Nations Unies à Bangui, afin qu'ils travaillent dans les quartiers les plus difficiles de la capitale. Les assistants bénéficient d'un appui logistique sous forme d'ordinateurs portables, de radios portatives, de téléphones de travail et de cartes SIM dotées d'un crédit mensuel suffisant. Pour se déplacer, les assistants dépendent le plus souvent du personnel en tenue.

Le recrutement d'assistants de liaison communautaire en République centrafricaine s'est révélé difficile en raison du faible vivier de candidats qualifiés. Ce facteur est aggravé dans certaines régions rurales où la grande majorité des personnes instruites sont parties s'installer dans la capitale. Dans de telles situations, l'équipe des affaires civiles recrute en priorité des candidats vivant dans la zone et, à défaut, des personnes originaires des zones en question. Par ailleurs, la MINUSCA, comme les autres missions, a

éprouvé de grandes difficultés à parvenir à la parité (15 % de femmes seulement). Sur ce point, la collaboration étroite avec l'unité Genre s'est révélée très utile pour trouver des candidates qualifiées.

Après leur recrutement, tous les assistants de liaison communautaire suivent un stage d'initiation d'une semaine et se voient offrir d'autres possibilités de formation au cours de leur déploiement. Toutes les sections substantives concernées participent à la formation d'initiation des assistants de liaison communautaire, l'accent étant globalement placé sur le concept de protection des civils de la mission, les systèmes d'alerte précoce et les techniques de médiation permettant aux assistants d'apaiser les tensions entre communautés et au sein des communautés. En outre, les coordonnateurs régionaux des affaires civiles doivent organiser une retraite avec les assistants de liaison communautaire exerçant dans leur zone de compétence, au moins tous les deux mois afin de faire le point sur les pratiques, les difficultés rencontrées et les exemples à suivre.

Les observations quotidiennes des assistants de liaison communautaire sont transmises à la mission au moyen d'une triple filière hiérarchique : le commandant de la base opérationnelle permanente, le chef de bureau et le point focal des assistants de liaison communautaire au sein de l'équipe régionale des affaires civiles. Suivant la nature de l'alerte, les trois instances vérifient l'information reçue et donnent un retour aux assistants sur leurs observations. Les assistants transmettent ensuite leurs rapports quotidiens à toutes les parties concernées, y compris aux coordonnateurs et aux responsables des rapports au quartier général.

MINUSMA

En mai et en juin 2015, la MINUSMA a recruté 24 assistants de liaison communautaire chargés de contribuer à l'action d'ensemble de la composante Affaires civiles et d'améliorer les échanges de la mission avec les populations et les autorités locales. Initialement, les assistants étaient prévus dans le budget 2014/15 de la mission, mais l'élaboration et l'approbation du mandat des assistants de liaison communautaire ainsi que l'achèvement de l'ensemble des bases de la MINUSMA ont pris du temps et retardé leur déploiement. En décembre 2015, 24 assistants de liaison communautaire étaient déployés au total dans 7 des 14 bases de la mission dans les régions du nord et à Mopti.

Actuellement, les assistants de liaison communautaire sont déployés aux côtés de la Force à Douentza, Goundam, Ber, Tessalit, Aguelhok, Ménaka et Ansongo. L'objectif est de déployer les assistants sur le terrain. Toutefois, du fait de la persistance de problèmes de sécurité et d'obstacles logistiques dans certaines zones, une poignée d'assistants ont été affectés dans les bureaux de l'équipe des affaires civiles à Mopti, Tombouctou et Bamako (en rotation depuis Kidal) au lieu d'être déployés sur le terrain. Dans la plupart des sites les plus isolés, les assistants de liaison communautaire constituent la seule présence civile à temps plein de la MINUSMA et sont indispensables pour permettre à la mission de recueillir des informations sur les tensions entre communautés et la dynamique des conflits ainsi que sur les menaces en matière de sécurité.

L'un des objectifs prioritaires des assistants de liaison communautaire consiste à appuyer/faciliter le dialogue au niveau local afin de renforcer la cohésion sociale, et à contribuer aux mécanismes d'alerte précoce, en particulier rapporter sur la situation des populations vulnérables et les développements locaux susceptibles de provoquer une instabilité. Dans ce contexte, les assistants peuvent également contribuer à cartographier les besoins en vue de la mise en œuvre des programmes de lutte contre la violence de proximité dans le cadre des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion et de réforme du secteur de la sécurité.

Comme à la MONUSCO et à la MINUSCA, l'équipe des affaires civiles est chargée de la gestion des assistants de liaison communautaire mais se coordonne étroitement avec les chefs de bureaux ainsi qu'avec la composante militaire pour tous les aspects opérationnels et programmatiques. Avant leur déploiement, les assistants participent à une session de formation de deux jours qui porte principalement sur la mission de la composante Affaires civiles et les activités connexes, ainsi que sur les questions de sécurité. D'autres activités de formation consacrées à la protection des civils sont organisées dans les bureaux régionaux (Mopti, Tombouctou et Gao) conjointement avec le Groupe de la protection des civils pour renforcer les

compétences. Par ailleurs, l'équipe des affaires civiles prévoit d'organiser régulièrement des réunions de bilan régionales avec les assistants.