

Éléments que les responsables de mission
doivent prendre en compte dans les
opérations de maintien de la paix des
Nations Unies

Droit d'auteur 2010 par l'International Forum for the Challenges of Peace Operations et les organismes partenaires de Forum Challenges. Tous droits réservés.

Ce travail peut être reproduit, à condition qu'aucune utilisation commerciale ne soit faite et que le Forum Challenges soit reconnu.

Imprimé par Elanders, Mölnlycke, Suède, 2012.

Page couverture : photos provenant des Nouvelles et Médias des Nations Unies.

Citations suggérées : International Forum for the Challenges of Peace Operations, *Considerations for Mission Leadership in United Nations Peacekeeping Operations*, Elanders, Mölnlycke, Suède 2012. (ISBN: 978-91-979688-3-6).

La traduction de cette étude dans les six langues officielles des Nations Unies a été produite avec le généreux soutien des partenaires de Challenges. Voir www.challengesforum.org.

Pour plus d'informations sur l'International Forum for the Challenges of Peace Operations, veuillez communiquer avec les coordonnateurs et le secrétariat de l'International Forum for the Challenges of Peace Operations, Académie Folke Bernadotte, Drottning Kristinas väg 37, C.P. 270 68, S-102 51, Stockholm, Suède, Tél.: +46 (0)612 823 00, Courriel: info@challengesforum.org

Table des matières

Avant-propos	7
Remerciements	9
Introduction	11
Portée	12
Méthodologie	13
Chapitre 1: Leadership, coordination et cohérence interne	17
1.1 Rôle fondamental des dirigeants de mission	17
1.2 Mise en œuvre d'un mandat	18
1.3 Missions intégrées.....	22
1.4 Éléments à prendre en compte	25
1.4.1 La co-implantation	26
1.4.2 Une approche souple axée sur la coopération.....	26
1.4.3 Vision commune	29
1.4.4 Diversité organisationnelle et culturelle	30
1.4.5 Responsabilité et obligation de rendre compte	31
Chapitre 2 : Questions transversales et aspects à prendre en compte dans la gestion de la mission	37
2.1 Questions transversales	37
2.2 Aspects à examiner dans la gestion de la mission	46

Chapitre 3 : Faciliter et soutenir le processus politique	53
3.1 Le rôle des opérations de maintien de la paix visant à faciliter le processus politique	53
3.3 Résultat : promotion de la réconciliation nationale	63
3.4 Résultat : tenue d'élections pacifiques et crédibles	68
3.5 Résultat : renforcement de l'autorité de l'État et des institutions légitimes	74
3.6 Résultat : appui d'une société civile forte et libre et de médias indépendants	78
Chapitre 4 : Créer un environnement stable et sûr	83
4.1 Qu'est-ce qu'un environnement stable et sûr?	83
4.2 Résultat : séparation des factions en guerre et interruption des combats	85
4.3 Résultat : protection des civils	89
4.4 Résultat : liberté de circulation retrouvée	95
4.5 Résultat : établissement de l'ordre public	99
4.6 Résultat : exécution des programmes de DDR, de démobilisation et de réintégration	104
4.7 Résultat : professionnalisation du secteur de la défense	114
4.8 Résultat : retour à l'intégrité territoriale	118
Chapitre 5: Renforcer l'État de droit conformément aux droits de l'Homme	125
5.1 Nature de l'État de droit renforcé conformément aux droits de l'Homme	125
5.2 Résultat : renforcement des cadres législatifs	129

5.3 Résultat : renforcement du secteur judiciaire	132
5.4 Résultat : renforcement des services de police et d'autres services chargés de l'application de la loi	140
5.5 Résultat : Renforcement du système correctionnel	148
Chapitre 6 : Favoriser la relance de l'économie et de la société	153
6.1 Rôle des opérations de maintien de la paix dans la relance de l'économie et de la société.....	153
6.2 Résultat : appui aux initiatives sûres et efficaces des secours humanitaires	156
6.3 Résultat : Rétablissement des services de base.....	162
6.4 Résultat : appui au retour et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées	166
6.5 Résultat : capacité de passer du redressement au développement	170
Annexe 1	176
Annexe 2	179
Annexe 3	182

Avant-propos

La nature complexe et multidimensionnelle des opérations modernes de maintien de la paix exige des responsables de mission qu'ils soient capables de prendre en charge tout un éventail de tâches et de défis, pouvant aussi bien comporter, entre autres, la prise de mesure relatives aux droits de l'homme et à la réconciliation, l'établissement d'un État de droit que la mise en place de processus de désarmement complexes et la protection des civils. Le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions des Nations Unies travaillent à l'élaboration de directives à l'intention des hauts responsables de mission dans le but de les aider à faire face aux nouveaux défis qui ne cessent d'apparaître et à s'adapter aux contextes en constante évolution dans lesquels les opérations de paix sont déployées.

Nous veillons à ce que la doctrine de maintien de la paix permette toujours de répondre aux enjeux auxquels se heurte le maintien de la paix des Nations Unies; il est donc important de prendre régulièrement le temps de réfléchir aux éléments complexes qui interviennent dans l'exécution des mandats du Conseil de sécurité. Le document « Éléments que les responsables de mission doivent prendre en compte dans les opérations de maintien de la paix » offre un aperçu complet des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix en 2010; il s'inspire de l'expérience acquise en la matière et fait part des réflexions les plus récentes sur toute une variété de questions. Il est vrai que toutes les opérations sont différentes et qu'il n'existe pas deux situations identiques, mais bon nombre de pratiques exemplaires sont apparues, et elles peuvent être prises en compte, voire appliquées, dans une diversité de situations. À ce titre, l'étude sur les Éléments que les responsables de mission doivent prendre en compte constitue un apport non négligeable à la compréhension des enjeux et des défis auxquels sont confrontés les agents de maintien de la paix à tous les niveaux.

Je souhaite exprimer toute ma reconnaissance au Partenariat sur les défis pour avoir entrepris la tâche colossale qu'a représentée cette étude. Je me réjouis également du processus global et ouvert qui a mené à sa réalisation. Il a permis de tirer parti des connaissances et de l'expérience acquises par des

douzaines d'institutions et de personnes au sein de la communauté internationale de maintien de la paix. Enfin, je suis heureux que le Partenariat sur les défis ait l'intention de faire de ce document un ouvrage vivant qui sera révisé et mis à jour à intervalles réguliers dans les prochaines années, de sorte qu'il reste un outil précieux pour les chefs de mission et l'ensemble du personnel intervenant dans les opérations de maintien de la paix dans le monde.

Décembre 2010

M. Alain Le Roy

Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix

Nations Unies

Remerciements

Partout dans le monde, les équipes de direction de missions déployées dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont aux prises avec des défis de plus en plus complexes. En ces temps de crise financière mondiale, les missions doivent exécuter des mandats toujours plus ambitieux. Compte tenu de l'élargissement de la portée et du contenu des opérations contemporaines, les chefs de mission doivent prendre des décisions difficiles sur tout un éventail de questions au fur et à mesure qu'ils traduisent les mandats en plans de mise en œuvre de la mission.

Parmi les questions qui exigent une réflexion sérieuse figurent les suivantes : quelles sont les conditions préalables à une réussite? Quelles sont les exigences en matière de responsabilités et de coordination? Quelles sont les ressources nécessaires disponibles? Quels sont les difficultés et les risques? Quels objectifs la mission devrait -elle poursuivre? Quels résultats appuieraient ses objectifs? Quelles activités donneront les résultats escomptés? De quelles ressources a-t-on besoin pour mener à bien ces activités? Quels sont les risques et les difficultés qui se posent et quels doivent être les repères à court, moyen et long terme? En substance, quels sont les éléments prioritaires et comment l'équipe de direction de la mission peut-elle les enchaîner au mieux?

La présente étude indépendante est le résultat d'une série méthodique et complète d'ateliers organisés par le Partenariat sur les défis en 2009 et 2010. Ces ateliers visaient à offrir une analyse et une réflexion pratique sur les éléments que les chefs de mission dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies pourraient prendre en compte au moment de la planification et de l'exécution des mandats autorisés par le Conseil de sécurité.

Le Forum international sur les défis des opérations de maintien de la paix est un partenariat ouvert et international d'organisations, parmi lesquelles des intervenants de premier plan du milieu civil, militaire et policier, des diplomates, des universitaires (voir l'annexe 2 pour obtenir la liste des organisations partenaires sur les défis). Les partenaires représentent une proportion équivalente d'organismes civils et militaires, de pays du Sud et du Nord, y compris des principaux pays contributeurs de troupes et de police, de

pays donateurs de fonds et d'organisations provenant des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité. Ils ont tous en commun le fait d'être foncièrement attachés à trouver de meilleures solutions aux défis qui se posent aujourd'hui dans les opérations modernes de maintien de la paix. Le Partenariat apprécie la participation active des responsables des organisations internationales, notamment les Nations Unies et les grandes organisations régionales, et les contributions qu'ils ont faites au Forum sur les défis.

La présente étude n'aurait pas vu le jour sans l'engagement et le concours des organisations du Partenariat sur les défis et des personnes dévouées au sein de ces organisations qui ont généreusement mis en commun leurs ressources humaines, intellectuelles et financières tout au long du processus. Les commentaires et les contributions qu'ont transmis les Nations Unies, et surtout le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, ont été précieux pour assurer la qualité, la pertinence et la communication en temps voulu de l'étude. Ce sont quelque vingt personnes, Représentants spéciaux du Secrétaire général, Commandants de la force et Chefs de la police anciens ou en poste, qui ont révisé le document, faisant part avec générosité de leurs analyses et commentaires.

Le Partenariat sur les défis se réjouit de mettre la présente étude à la disposition de la communauté internationale élargie d'agents de maintien de la paix, dans les six langues officielles des Nations Unies. Le Partenariat espère qu'elle sera utile aux chefs de mission et à leurs équipes dans le monde lorsqu'ils réfléchiront aux façons de traduire des mandats exigeants en missions efficaces aussi bien aujourd'hui que demain.

Décembre 2010

M. Jean-Marie Guéhenno

Président d'honneur, Forum international sur les défis liés aux opérations de maintien de la paix / Ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix
Nations Unies

Introduction

Le Partenariat sur les défis est engagé depuis plusieurs années aux côtés du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (ci-après désigné par « DOMP ») concourant à l'élaboration de doctrines de maintien de la paix des Nations Unies (ci-après désignées par « ONU »). Plus récemment, en 2006 et 2007, les partenaires ont participé activement à l'organisation et à la présentation de toute une série d'ateliers visant à appuyer l'établissement des « Principes et orientations des opérations de maintien de la paix de l'ONU », plus connus sous le nom de « Capstone Doctrine » ou « Doctrine fondamentale », publiée en 2008¹. Fermement engagés à mener à bien le projet doctrinal global du DOMP, les partenaires ont convenu avec ce dernier, fin 2008, que le Partenariat des défis devrait dans un deuxième temps identifier en priorité certains des principes et des concepts qui sont à la base des trois fonctions essentielles des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix de l'ONU telles qu'elles sont décrites dans la doctrine fondamentale. À ce titre, il n'était aucunement question de rédiger une doctrine pour le Département des opérations de maintien de la paix, mais plutôt de définir et d'analyser les concepts qui permettraient de donner corps aux trois activités principales des missions de paix contemporaines, et ainsi concourir à une meilleure compréhension des défis que rencontrent les hauts responsables de mission. Voici pour la genèse de la présente étude qui est devenue plus connue sous le nom de « Éléments que les responsables de mission doivent prendre en compte dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU ».

Le travail consistait à alimenter la réflexion conceptuelle et à mieux comprendre les fonctions essentielles des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix de l'ONU afin d'aider à l'élaboration de documents d'orientation opérationnels à l'intention des praticiens du DOMP des Nations Unies sur le terrain.

Une multitude de tâches ou de types d'activités sont nécessaires afin de s'acquitter d'un mandat visant à transformer un environnement suivant immédiatement un conflit en un environnement propice à une paix durable. Les missions contemporaines multidimensionnelles de maintien de la paix tiennent les rênes du processus sur le plan politique, mais elles sont souvent

¹ Disponible en anglais à :
http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

dépourvues de l'autorité, du budget, de l'expertise, et des ressources nécessaires pour entreprendre l'ensemble des tâches relevant du mandat. Afin de permettre aux missions de maintien de la paix de se consacrer à leur activité essentielle, la doctrine fondamentale a recensé leurs fonctions essentielles dans le chapitre 2.3 :

- *Créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'État à maintenir la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme.*
- *Faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces.*
- *Servir de cadre pour assurer que les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée.*

La doctrine fondamentale donne une orientation au niveau stratégique (même si ses principes et ses directives s'appliquent à tous les niveaux). Le niveau stratégique et le niveau tactique sont reliés par le niveau opérationnel où toutes les gammes d'activité complexes menant à la réussite doivent se regrouper pour être intégrées dans un seul et même plan. Cette responsabilité relève de l'équipe de direction de la mission menée par le chef de mission. L'étude suivante tente de se pencher sur un vaste éventail d'aspects que devront prendre en considération l'équipe de direction et le chef de mission lorsqu'ils s'efforceront d'exécuter les mandats complexes du Conseil de sécurité en vertu des trois fonctions essentielles. Ainsi, l'étude prend le relais de la doctrine. Bien qu'elle ne soit pas exhaustive, elle aborde les enjeux d'un point de vue opérationnel et propose une référence aux hauts responsables sur le terrain. Une lecture approfondie des documents spécialisés permettra une meilleure compréhension des questions soulevées.

Portée

L'étude a été rédigée à un moment où la demande mondiale en opérations multidimensionnelles de maintien de la paix était forte, mais les ressources étaient limitées. Parallèlement, il y a eu une prise de conscience grandissante du lien étroit qui existe entre le maintien de la paix et la consolidation de la

paix ainsi que de l'importance de réformer le secteur de la sécurité et d'instaurer (ou de réinstaurer) la primauté du droit comme stratégie de sortie pour une mission de maintien de la paix. Tous ces éléments rendent la tâche des hauts responsables encore plus complexe. Cette étude se penche sur cet environnement marqué par les mandats du Conseil de sécurité qui appellent à un engagement multidimensionnel destiné à s'attaquer à la variété de conflits tout en appliquant les dispositions du chapitre VII qui autorise le recours à la force au niveau opérationnel et tactique en vue de protéger la population civile et les personnes sous l'égide du mandat. Par conséquent, l'accent est essentiellement mis sur l'approche contemporaine et multidimensionnelle du maintien de la paix sachant qu'elle continue d'évoluer.

Méthodologie

Il existe un risque dans le fait de créer des stéréotypes sur les missions et leurs problèmes. C'est la raison pour laquelle aucun document d'orientation ne devrait prescrire une liste de choses à accomplir, mais il devrait plutôt être un outil de discussion utile organisé par thèmes généraux, des points que l'équipe de direction de la mission considère être des pratiques exemplaires. La méthodologie de cette étude est donc la suivante :

- Établir les conditions préalables à toute réussite même s'il est fort probable qu'elles ne soient pas toutes réunies au moment du déploiement de la mission.
- Distinguer les différents objectifs clés que l'équipe de direction de la mission doit poursuivre d'après l'analyse des divers mandats et des orientations générales.
- Définir une liste générique de résultats attendus qui concourent à atteindre chaque objectif.
- Déterminer à partir de ces résultats une série d'activités opérationnelles que la mission devrait entreprendre afin de réaliser ces résultats attendus.
- Appliquer aux résultats un cadre de référence général fondé sur des priorités à court terme, à moyen terme et à long terme, bon nombre desquelles vont au-delà de la durée de vie d'une mission.
- Associer à chacun de ces résultats les responsabilités, les ressources, les difficultés et les risques qui s'y rattachent ainsi que des actions correctives de manière à guider la réflexion des hauts responsables de mission.

Cette méthodologie s'inscrit dans le cadre des pratiques exemplaires de l'ONU, notamment les modèles logiques suggérés par le Bureau des services de contrôle interne² (BSCI).

Cependant, il est impossible de regrouper tous les aspects à prendre en compte derrière des objectifs. Aussi, les deux premiers chapitres de cette étude traitent essentiellement de la direction des activités, de l'exécution des mandats, de la cohérence interne, de la coordination et de questions intersectorielles essentielles à la mission. L'ensemble de ces éléments fournit ainsi un cadre normatif aux hauts responsables de mission.

Par la suite, les chapitres 3 à 6 décrivent les quatre objectifs principaux tirés de l'analyse de mandats et des fonctions essentielles du maintien de la paix, comme suit :

- Chapitre 3 : Faciliter le processus politique
- Chapitre 4 : Créer un environnement stable et sûr
- Chapitre 5 : Renforcer l'État de droit conformément aux droits de l'Homme
- Chapitre 6 : Favoriser la relance de l'économie et de la société

Principes régissant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Lorsque l'on examine les tâches que doit effectuer l'équipe de direction de la mission pour respecter les fonctions essentielles des opérations de maintien de la paix, il est également important de ne pas perdre de vue les principes clés de la doctrine et la façon dont ils ont été adaptés pour prendre en compte l'environnement exigeant d'aujourd'hui:

- Le consentement : une adhésion de toutes les parties au processus de paix et leur consentement à la présence d'opérations de maintien de la paix, ce qui donne à la mission la liberté de déplacement et la liberté politique d'agir en vue d'exécuter son mandat.

² Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter le manuel d'évaluation et d'inspection du BSCI, disponible seulement en anglais à l'adresse suivante : http://www.un.org/Depts/oios/ied/ied_manual_v1_6.pdf.

- L'impartialité : chaque mission doit s'acquitter de son mandat sans faire de favoritisme ni porter préjudice à aucune des parties. En revanche, il ne faut pas confondre l'impartialité avec l'inaction, l'inactivité ou la neutralité.
- Le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat.

Et voici les facteurs clés pour la réussite d'une mission:

Crédibilité

Légitimité

Appropriation nationale et locale

Ces principes constituent la grille à l'aide de laquelle l'ensemble des activités sera examiné et pris en compte. Il est crucial de bien comprendre la façon dont elles s'influencent mutuellement, entrent en conflit ou se renforcent l'une l'autre, si on veut que les hauts responsables de mission aient à leur disposition un outil d'analyse et des lignes directrices.

Primauté politique

Enfin, l'étude cherche à mettre l'accent sur la prépondérance de la nature politique des missions contemporaines de maintien de la paix. Les opérations dirigées par les chefs de mission témoignent d'un engagement politique de la part de la communauté internationale. La portée de cet engagement va bien au-delà de la simple direction de la mission. Il englobe un ensemble d'intervenants qui travaillent au sein de la région où se situe la mission, les pays d'accueil, les États voisins, les organisations régionales et internationales, ainsi que les pays membres intéressés, notamment les pays contributeurs de troupe ou de police. L'importance de l'engagement politique de l'équipe de direction de la mission est donc mise en exergue et constitue le fondement de tous les aspects examinés par l'étude. L'engagement de l'équipe de direction de la mission ne fait jamais appel à un processus mécanique, mais plutôt à la compétence d'exercer un jugement politique subtil. Néanmoins, il est reconnu que ce jugement est plus éclairé si on a connaissance des pratiques exemplaires et des éléments généraux à prendre en compte.

Chapitre 1

Leadership, coordination et cohérence interne

1.1 Rôle fondamental des dirigeants de mission

Un leadership hautement efficace au sein de l'équipe de direction de la mission (ci-après désignée «EDM») est sans doute le facteur clé de réussite de toutes les opérations de maintien de la paix. En vertu de ce leadership, les missions de l'ONU peuvent utiliser les rares ressources de façon optimale, motiver le personnel de la mission, donner de bons exemples aux pays hôtes sur la façon de constituer un État et de maintenir la paix, accroître la crédibilité de l'Organisation et consolider sa réputation.³

Les missions de maintien de la paix de l'ONU sont de plus en plus complexes. Elles requièrent un leadership novateur et spécialisé fondé sur la compétence et l'intégrité. Le caractère multidimensionnel des opérations de maintien de la paix a été mis en évidence à la suite de leçons tirées d'une multitude de missions au cours des six dernières décennies. Ces leçons, qui reflètent les attentes de la communauté internationale dans un contexte mondial en constante évolution, mettent en relief l'incidence croissante des conflits intra-étatiques, le renforcement des entités régionales et une présence accrue d'acteurs non étatiques. Elles révèlent également une tendance quant aux opérations multidimensionnelles. Les opérations traditionnelles de maintien de la paix fondées sur le maintien ou l'observation d'un cessez-le-feu entre deux États consentants demeurent une tâche essentielle des missions de l'ONU. Cependant, depuis les années 1990, on observe une augmentation marquée des demandes de missions intégrées pour mener à bien des opérations de maintien de la paix au sein de pays et de contextes contestés. Les mandats du Conseil de sécurité sont aujourd'hui plus exigeants et difficiles, considérant que les fonctions de rétablissement de la paix, de maintien et de consolidation de la paix sont de plus en plus interreliées. Ces changements dans les tâches traditionnelles ont accru la responsabilité des dirigeants de mission. Par

³ Pour obtenir une étude approfondie des défis et des responsabilités de la direction d'une opération de maintien de la paix, veuillez consulter le document de Connie Peck : «Témoignages de Représentants spéciaux du Secrétaire général», UNITAR, 2006.

conséquent, l'équipe de direction se doit d'être mieux préparée, de disposer de davantage de ressources et être responsable de ses actions.

La composition de l'équipe variera en fonction des exigences spécifiques à une mission.

Dans les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles actuelles, le chef de mission, également chef de l'équipe de direction, est généralement le Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Il est souvent secondé par un ou deux Représentants spéciaux du Secrétaire général adjoint dont l'un a fréquemment le titre de Coordinateur résident ou de Coordinateur de l'aide humanitaire des agences et programmes onusiens. Ils forment ensemble l'équipe de pays des Nations Unies (ci-après désigné par «EPNU»). Il se peut que les missions multidimensionnelles et intégrées englobent une variété de composantes regroupant des civils et des personnes en uniforme; les chefs de ces composantes formeront en règle générale l'équipe de direction de la mission. Parmi ces hauts responsables se trouvent le Commandant de Force, le chef de la police civile, le directeur/chef de l'appui à la mission et le chef d'état-major. Les qualités requises pour l'exercice de l'autorité de chaque membre de l'équipe de direction sont fondamentales, mais ne pourront être maximisées que si les différentes personnalités se complètent et que l'équipe travaille de façon compatible, comme un ensemble cohérent où chacun a sa place et où les membres respectent les compétences et les mandats de chacun.

1.2 Mise en œuvre d'un mandat

L'équipe de direction de la mission a pour responsabilité première de remplir le mandat qui lui est assigné. Celui-ci comprend bon nombre de tâches et de directives qui, dans la plupart des cas, sont ajoutées ou modifiées par le Conseil de sécurité au fil du temps. Les mandats sont souvent le reflet des préoccupations politiques des États membres plutôt que des analyses réalistes quant à la faisabilité de leur mise en œuvre.⁴ Les dirigeants des Nations Unies doivent donner corps à ces mandats complexes et parfois ambigus, avec très peu d'orientation sur la façon d'y parvenir. En fonction des responsables de mission, les mandats peuvent être perçus comme un frein à l'action ou comme une occasion de

⁴ International Peace Institute, « From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations », Note de fin de réunion seulement en anglais de l'Institut international pour la paix, janvier 2010.

s'engager et de réfléchir à des mesures préventives. Il est crucial pour la réussite du processus que le chef de mission ait eu une discussion franche avec les responsables du Département des opérations de maintien de la paix et d'autres départements ou bureaux (p. ex. le Département des affaires politiques) avant tout déploiement et qu'il partage avec eux une vision commune du mandat et de ses objectifs.

Qu'il s'agisse d'un contexte de secours humanitaire, de consolidation de la paix ou de maintien de celle-ci, toute stratégie est principalement le fruit de la relation entre la fin, la manière et les moyens. Lors des missions de maintien de la paix, la fin s'avère être l'objectif à atteindre, notamment créer un environnement stable et sûr, ou encore, enclencher un processus de paix. La manière correspond au type de stratégie employée. Il peut s'agir d'initiatives diplomatiques, d'appui à des élections ou de réconciliation. Enfin, les moyens se réfèrent aux ressources disponibles, à savoir le personnel, l'équipement, l'influence politique et l'aide internationale. Il est crucial que la relation entre les trois soit parfaitement comprise et qu'elle soit pratique, logique et clairement établie. Si cette relation reste vague, c'est le plan tout entier de la mission qui ne tient plus debout et la réussite de la mise en œuvre du mandat pourrait être compromise.

L'équipe de direction de mission doit très tôt établir les priorités de la mission et évaluer celles qui sont réalisables dans des délais donnés. Elle doit, ensuite, se tenir prête à redéfinir ces priorités au gré de l'évolution de la situation (ce qui est inévitable). Puis, il lui faudra revoir ses plans en fonction des ressources financières et humaines à sa disposition, se fixer des objectifs stratégiques clairs, élaborer des plans de travail coordonnés, établir l'ordre de priorité des activités en vue d'apporter un soutien efficace et judicieux et de distribuer les ressources de façon optimale permettant ainsi une mise en œuvre réussie du mandat. Dans tous les cas, l'engagement national est primordial. En effet, plus un mandat touche à la souveraineté d'un pays, plus il devient nécessaire de faire participer des acteurs locaux.⁵

⁵ Rôle et responsabilité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur de l'aide humanitaire.

Une évaluation stratégique et, par la suite, une planification coordonnée constituent des outils indispensables à l'établissement de priorités. L'analyse devrait prendre en compte un certain nombre de facteurs tels que les causes profondes du conflit, l'histoire et les caractéristiques du pays hôte ainsi que le rôle des acteurs régionaux et internationaux. Cette évaluation stratégique est la pierre angulaire de l'élaboration des objectifs collectifs des Nations Unies, de la formulation du mandat et de la préparation du processus de planification intégrée des missions (PPIM). Il est nécessaire qu'elle fournisse une analyse du conflit, notamment qu'elle en explique les facteurs clés, les intervenants et les capacités sur place, qu'elle analyse les ressources nécessaires à la conduite des opérations et les répercussions des opérations en cours. En outre, elle doit évaluer les points forts, les points faibles, les opportunités et les menaces qui pourraient provoquer des changements ou influencer la période de transition. L'évaluation stratégique présente les objectifs suivants :

- Assurer un cadre d'analyse commun permettant de comprendre les causes sous-jacentes d'un conflit et les conséquences de celui-ci, ainsi que la dynamique favorable ou défavorable aux efforts de paix;
- Favoriser une approche sensible à la gestion des conflits lors de la programmation dans le système des Nations Unies en période de transition;
- Mettre au point une démarche commune pour évaluer les besoins au lendemain d'un conflit ou d'autres outils de planification interorganisationnelle, et faciliter l'élaboration d'une stratégie de transition globale et ciblée.

Même si une multitude de renseignements et d'analyses sont disponibles au Siège de l'Organisation des Nations Unies et auront déjà servi à élaborer le mandat de la mission, il demeure nécessaire d'approfondir l'étude au niveau de la mission en se procurant des données auprès des acteurs locaux, d'autres organisations internationales, des États membres et d'experts externes (comme le milieu universitaire). Une telle étude se doit d'être une collaboration et de tenir compte des différentes activités que les composantes, les bureaux et les programmes de l'ONU proposent d'entreprendre. L'analyse de mandat effectuée par l'équipe de direction de la mission doit être dynamique, continue et rendre compte de l'évolution du contexte.

Dans le cadre de l'analyse de la mission, l'EDM, de concert avec l'équipe de pays des Nations Unies, doit convenir des premières activités de consolidation de la paix qui sont réalisables et que la mission peut enclencher en vue d'appuyer les autres acteurs régionaux et internationaux ainsi que le pays hôte. L'analyse devrait prendre en compte le niveau de stabilité et la possibilité d'une réconciliation dans les circonstances données. Il faut que les premières occasions saisies pour poser les fondations d'une paix et d'un développement durable cadrent avec les interventions nationales et internationales à plus grande échelle, ainsi qu'avec la capacité de coordination avec les autorités locales et d'autres partenaires, notamment l'équipe de pays des Nations Unies (EPNU). L'EDM doit également prendre en considération les repères qui indiquent la rentabilité, l'efficacité et la légitimité des institutions nationales, tout comme leur capacité de prendre la relève des partenaires externes. Que l'EPNU soit officiellement intégrée à la mission ou non, il est crucial de s'assurer que le plan d'exécution ultérieur prévoit des mesures de l'efficacité afin d'évaluer les répercussions de la mission et de trouver des mesures correctives, le cas échéant.

Enfin, lors de la mise en œuvre du mandat, l'EDM doit être consciente de la nécessité pour la mission et le gouvernement hôte d'entretenir une relation dynamique. Elle doit aussi reconnaître que cette relation évoluera avec le temps. Il se peut que l'engagement politique (fort nécessaire et requis en début de mission) ne soit plus accepté au fur et à mesure que l'appropriation et la fierté nationales (re)prennent le dessus. Aussi, les possibilités qui se dessinent au début du processus peuvent s'avérer plus difficiles à concrétiser avec le temps, par exemple après des élections. L'EDM doit rester vigilante et se préparer à un tel revirement, lequel mettrait en évidence l'affaiblissement de l'influence de la mission et sa capacité (ou son incapacité) à induire elle-même les changements nécessaires. Le Conseil de sécurité doit être avisé de ces revirements, car son engagement politique à long terme demeure décisif tout au long du processus de la mise sur pied d'opérations de maintien de la paix.

Les premiers pas d'une mission déterminent ses progrès futurs et sa crédibilité. Le pays hôte et sa population se forgent une opinion sur la mission dès les premiers jours de son déploiement. Si leur perception est mauvaise, la mission aura des difficultés à gagner la confiance des personnes auprès desquelles elle a été envoyée et à qui elle doit venir en

aide. Les chances de rectifier le tir à la suite d'un mauvais départ risquent de s'avérer minimes. En règle générale, il est toujours difficile de regagner sa crédibilité sans efforts majeurs.

1.3 Missions intégrées

Le concept d'intégration continue de se développer. Une mission intégrée implique que tous les acteurs de l'ONU partagent la même vision des objectifs stratégiques quant à leur présence dans le pays. Il est nécessaire que cette stratégie rende compte qu'ils ont tous la même vision du contexte opérationnel, mais aussi qu'ils s'entendent sur la manière de maximiser et de mesurer l'efficacité, la rentabilité et les effets de l'intervention générale des Nations Unies. Dans des opérations multidimensionnelles de maintien de la paix complexes, le chef de la mission et le chef de l'EDM voient les difficultés décupler, et tout échec a des répercussions d'autant plus sévères, ce qui exige d'interagir avec un vaste éventail d'acteurs locaux, régionaux et internationaux.

Les missions intégrées sont conçues pour faciliter une approche d'ensemble cohérente, en vue d'appuyer les pays sortant d'un conflit. Le système onusien a la possibilité d'avoir recours à un éventail de capacités civiles, militaires et policières sous l'égide d'une direction unifiée pour appuyer un processus de paix fragile. Elles sont presque toujours déployées aux côtés d'une multiplicité d'acteurs nationaux et internationaux ayant des mandats, des objectifs et des échéanciers très différents.

Un exemple schématique de mission intégrée de l'ONU figure ci-dessous à titre purement indicatif, étant donné que la structure peut varier d'une mission à l'autre en fonction du mandat, des ressources disponibles et des conditions sur le terrain. Ce schéma illustre les liens entre les composantes de la mission ainsi qu'entre la mission et l'équipe de pays des Nations Unies; ces liens maximisent une mise en cohérence et une vision commune. Bien que les composantes fonctionnelles soient illustrées à part, il est nécessaire que leurs activités sur le terrain s'effectuent au moyen d'équipes coordonnées.

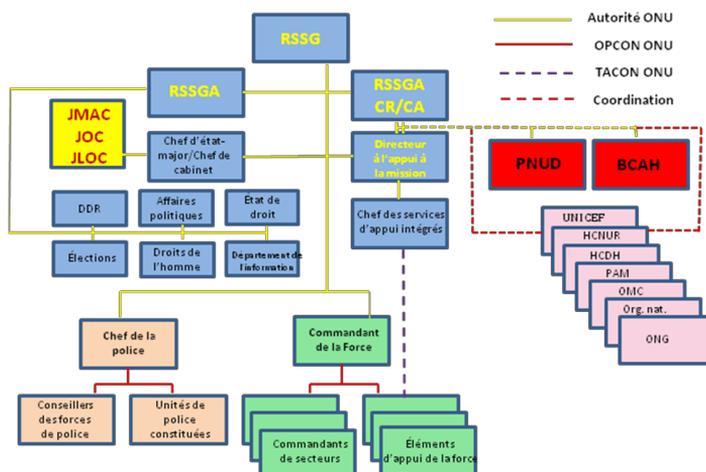
Dans le cadre d'environnements complexes, l'EDM doit se réunir régulièrement afin de développer la confiance, de renforcer le travail d'équipe et de parvenir à un consensus sur l'exécution du mandat. Dans les

missions intégrées, il est crucial que l'EDM et les responsables des différents organismes de l'EPNU se réunissent. Au-delà du maintien de lignes de communication ouvertes, l'EDM peut renforcer une vision commune et accroître son efficacité grâce à un certain nombre d'institutions mixtes telles le Centre opérationnel conjoint (JOC), le Centre d'analyse conjointe de la mission (JMAC), le Service d'appui intégré (ISS) qui exploite toutes les ressources logistiques destinées à la mission par l'intermédiaire du Centre conjoint d'opérations logistiques (JLOC).

Globalement, la structure de la mission devrait être établie par fonction et non selon une logique bureaucratique. Il est important d'apporter une expertise là où les besoins se font le plus sentir, et non nécessairement au sein de la composante visiblement apparentée.

SCHEMA 1

ILLUSTRATION DE LA STRUCTURE D'UNE MISSION INTÉGRÉE



L'engagement de l'équipe de pays des Nations Unies est crucial dans toutes les étapes du maintien et de la consolidation de la paix.⁶ Il importe que tous les membres de l'EDM comprennent les rôles et les responsabilités des divers organismes et programmes de l'ONU faisant partie intégrante de la mission ou qui coexistent dans la zone de mission. L'EDM devrait être la première à prendre les devants pour favoriser les

⁶ Le Secrétaire général, « Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations », 12 février 2010.

meilleures relations de travail possible entre les différentes entités de l'ONU qui œuvrent dans le même pays ou la même zone de conflit. Cette tâche relève bien souvent du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint (RSSGA), du Coordinateur résident (CR) et du Coordinateur de l'aide humanitaire (CAH), qui assurent la liaison entre les missions de maintien de la paix et toutes les autres entités des Nations Unies. Le Représentant spécial du Secrétaire général, secondé par son adjoint, devra trouver l'équilibre tenu entre la création d'un environnement sûr et stable par l'entremise du travail des forces militaires et des services de police, et la préservation de « l'espace humanitaire » pour les entités onusiennes et leurs partenaires sur le terrain. Maintenir une bonne coordination et coopération civilo-militaire au sein des éléments de l'ONU représente un des plus grands défis auxquels l'EDM doit faire face. À ces fins, l'équipe de direction de la mission peut faire appel aux spécialistes de la coordination civile et militaire en vue de faciliter la liaison et le partage de renseignements entre les militaires et les civils. Ces spécialistes peuvent également être déterminants pour assurer un échange d'information entre la mission et l'EPNU.

Afin que le mandat intégré soit exécuté, le chef de mission et l'EDM doivent élaborer et mettre en pratique une vision commune qui reflète une compréhension collective du contexte opérationnel. Dans les situations où l'EPNU est structurellement intégrée à la mission par l'intermédiaire d'un Représentant spécial du Secrétaire général adjoint, d'un Coordinateur résident ou d'un Coordinateur de l'aide humanitaire, des protocoles devraient être établis afin que chacun opère dans une optique commune.

Dans le cadre des missions intégrées, il faut s'assurer qu'il existe un certain degré de coordination entre la mission et les intervenants, y compris les États membres intéressés et le pays hôte. Il s'agit pour l'EDM de rester très sensible aux intérêts et à la culture opérationnelle de chacun des participants, ce qui peut représenter un défi de taille et exiger des qualités éprouvées de leadership de haut niveau.

SCHÉMA 2



1.4 Éléments à prendre en compte

Les éléments énumérés ci-dessous peuvent servir de guide à l'EDM dans ses efforts pour accroître l'intégration au sein de la mission ainsi qu'avec l'EPNU et l'éventail plus vaste d'acteurs nationaux et internationaux. L'observation de ces éléments favorisera une meilleure efficacité des hauts responsables de mission; toutefois, les répercussions collectives des actions menées reposent sur la volonté et les aptitudes du chef de mission et de son équipe à instaurer une culture qui prône l'apprentissage, l'engagement, la confiance et le respect mutuel.

- Maximiser la co-implantation et viser des équipes intégrées fonctionnelles;
- Harmoniser les processus et les procédures opérationnelles normalisées;
- Adopter une approche souple axée sur la coopération;
- Créer une vision commune;
- Tirer parti de la diversité culturelle et organisationnelle;
- Prendre ses responsabilités et veiller à rendre compte;
- Utiliser la planification et les outils d'évaluation de manière efficace et créative;
- Favoriser une planification et une action intégrées;
- Définir les priorités et leur enchaînement.

1.4.1 La co-implantation

L'histoire montre que lorsque les éléments clés d'une mission sont localisés au même endroit l'intégration et la confiance s'installent plus facilement entre les dirigeants et le personnel des diverses composantes. Si les sièges des composantes sont dispersés et que les contacts sont moins fréquents entre les membres de l'EDM, la coopération et la sécurité de la mission risquent d'en souffrir. Il est bon que l'accent soit mis sur le bien-fondé de la co-implantation dès le déploiement initial, notamment au moment des négociations avec les gouvernements des pays hôtes qui sont responsables d'attribuer des lieux et des locaux appropriés. Bien qu'un grand nombre de facteurs, tels que la sécurité, la proximité de points d'entrée, l'accès à l'administration locale et la disponibilité des logements convenables pour les responsables de l'ONU, influence la sélection de lieux et de locaux, l'importance de la co-implantation fait parfois plus que compenser bien d'autres inconvénients.

Le principe de co-implantation s'applique tout autant au niveau régional et sectoriel, où il est en effet souhaitable que l'administration civile, les militaires et la police soient localisés au même endroit chaque fois que c'est possible et approprié. Il se peut que les organisations humanitaires préfèrent se retrouver dans des locaux séparés et que la police des Nations Unies ait besoin d'être située à proximité des services de police du pays hôte.

1.4.2 Une approche souple axée sur la coopération

Le chef de mission doit encourager le reste de l'EDM à établir un modus operandi souple et coopératif qui permet de déléguer le pouvoir aux secteurs et aux bureaux sur le terrain. Cette approche sera omniprésente au sein de la mission et lui permettra d'accomplir ses tâches. L'EDM doit être une organisation encourageant l'apprentissage où les hauts responsables des composantes peuvent partager leurs connaissances et combiner leurs compétences techniques de manière innovante afin d'obtenir des résultats. Il est bon que le chef de mission mette en œuvre une approche qui n'exclut personne des prises de décision et accueille favorablement la participation active de tous les membres de l'équipe de direction de mission.

Il est vivement recommandé que l'EDM encourage les composantes de la mission à se réunir régulièrement, à mettre en commun des renseignements

avec les intervenants internes et externes concernés, et, dans la mesure du possible, à harmoniser leurs messages et leurs activités en recueillant leurs données dans le processus de planification de la mission. Dans les prises de décision, l'EDM doit viser une coopération entre les composantes et avec l'EPNU. Pour ce faire, il est recommandé d'instaurer une communication et une consultation à grande échelle, une décentralisation du pouvoir et des visites fréquentes sur le terrain. L'EDM peut mettre en place des mécanismes consultatifs et des cadres opérationnels servant de lieu d'échanges où créer des relations et des partenariats positifs et où tous les intervenants se sentent représentés et écoutés. Par ailleurs, il est à noter que, dans certains cas, une structure de commandement hiérarchique sera exigée.

L'EDM doit étendre cette approche souple axée sur la coopération à l'extérieur de la mission afin de renforcer les relations avec les nombreux intervenants externes mentionnés ci-dessus. Certains d'entre eux seront désireux de se coordonner avec la mission, d'autres voudront collaborer à des objectifs communs en tant que partenaires et il se peut que certains se contentent de coexister et d'agir en totale indépendance par rapport à la mission.

Il est crucial que le chef de mission et les autres membres de l'EDM nouent des relations productives et professionnelles avec leurs homologues du pays hôte, et ce, à tous les niveaux. En plus des difficultés quotidiennes sur le plan opérationnel, il arrive que le chef de mission ait à transmettre des messages politiques désagréables aux dirigeants du pays ou qu'il doive répondre des mauvais agissements du personnel onusien et s'en excuser. De plus, il peut parfois s'avérer nécessaire de faire face à des acteurs non étatiques, y compris des groupes armés hostiles au gouvernement du pays hôte. Quelle que soit la situation, il faut toujours veiller à ce que la mission reste impartiale et que le processus de paix ne se détériore pas. Pour y arriver, il faut faire preuve d'un jugement politique subtil. Les membres de l'EDM doivent non seulement établir en amont des relations étroites avec les dirigeants du pays hôte, qu'il s'agisse de dirigeants politiques, religieux, militaires, tribaux ou communautaires ou de chefs de la police, mais également s'assurer que tous les engagements pris sont pleinement transparents et visent à exécuter le mandat de la mission. De telles relations doivent reposer sur le respect mutuel et la reconnaissance adéquate des coutumes locales. Compte tenu des possibles susceptibilités en présence, les membres de l'EDM doivent tenir le chef de mission

informé de toutes leurs interactions et de tous leurs contacts avec leurs homologues du pays. De son côté, le chef de mission doit encourager ce genre de contacts sans essayer de les monopoliser.

Il est essentiel que l'EDM maintienne une relation étroite avec les départements et les bureaux du Secrétariat des Nations Unies concernés en les consultant régulièrement de façon transparente et en mettant en commun des renseignements à commencer par le DOMP qui est responsable de la planification et de la gestion des missions intégrées de maintien de la paix. En outre, elle doit communiquer régulièrement avec le Département de l'appui aux missions (DAMP), le Département de la sûreté et de la sécurité (DSS), le Département des affaires politiques (DAP), le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'Homme (BHCDH), et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Il est important que le chef de mission ait des liens personnels avec le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint des opérations de maintien de la paix, ainsi qu'avec les autres hauts responsables du DOMP, des départements et des bureaux concernés. De la même façon, les autres membres de l'EDM doivent entretenir des relations avec leurs homologues au Secrétariat des Nations Unies (le commandant de Force avec le conseiller militaire, le chef de la police civile avec le conseiller pour les questions de police, le directeur ou le chef de l'appui à la mission avec le Département de l'appui aux missions, etc.). Il est primordial que les messages communiqués dans le cadre de ces prises de contact soient en accord avec la vision du reste de la mission et que le chef de mission soit pleinement informé de ces échanges.

Dans la plupart des missions, il incombe au RSSG, au CR et au CAH ainsi qu'aux hauts responsables de l'EPNU d'établir des liens étroits avec les sièges et les bureaux principaux des organismes et des programmes d'aide humanitaire, de défense des droits de l'homme et de développement. En travaillant avec le DOMP, l'EDM devra également garder à l'esprit les vues et les dynamiques du Conseil de sécurité, des comités des questions budgétaires, des pays fournisseurs de forces militaires et policières ainsi que des autres États membres des Nations Unies concernés. Le chef de mission et probablement d'autres membres de l'EDM devront tenir régulièrement au courant le Conseil de sécurité de l'avancée de la mission; il s'agit souvent d'évaluer le bien-fondé d'un renouvellement de son mandat. Les visites au siège de l'ONU à cette fin donnent l'occasion de

consulter les homologues du Secrétariat, les contributeurs de forces militaires et policières ainsi que certains États membres.

Il incombe aux membres de l'EDM d'établir de bonnes relations de travail avec les différents acteurs régionaux et internationaux d'envergure, parmi lesquels les donateurs bilatéraux et surtout la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, l'Union Européenne, mais également les pays fournisseurs de contingents militaires et policiers hors ONU (dans le cadre d'arrangements distincts), les diplomates et les autres acteurs politiques. À cela s'ajoutent toutes les organisations internationales intéressées, telles le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les organisations non gouvernementales (ONG).

1.4.3 Vision commune

L'EDM doit instaurer une vision commune des différents processus indispensables au bon déroulement du mandat de la mission. Elle doit admettre que la mise en œuvre du processus de paix est au fond une démarche politique et qu'elle peut faire l'objet de mises en garde, de pressions et de frustrations d'ordre politique.

Une vision commune se fonde sur une perception collective du contexte au sein de la zone de mission ainsi que des facteurs et des activités, pouvant influencer voire modifier la situation. Afin qu'une mission soit efficace, il est essentiel que toutes les composantes connaissent bien le contexte, l'histoire et les personnalités clés en rapport avec le conflit. Elles doivent également avoir les moyens de collecter des renseignements adaptés et interopérables.

Assurer une interopérabilité efficace de l'information exige de s'engager à :

- Mettre en commun l'information entre les composantes conformément aux principes de gestion de l'information qui ont été convenus;
- Employer un langage commun en évitant le jargon ou la terminologie faisant l'objet de différends;
- Mettre l'accent sur la collaboration au sein de la mission;
- Adopter des normes et des standards reconnus par tous dans la gestion et la diffusion de l'information.

Dans les environnements post-conflit, des efforts doivent également être déployés pour diffuser les renseignements pertinents auprès de la mission, des autorités nationales et des acteurs non étatiques et les faire circuler entre eux, à condition que ces derniers ne soient pas complices d'une perpétuation du conflit ou soupçonnés d'être à l'origine d'une violation perpétuelle des droits de l'homme.

Le chef de mission et l'EDM doivent sans cesse communiquer sur le mandat de la mission et ses progrès concrets tant localement que globalement. Cela vaut également pour la gestion des attentes. Les missions communiquent aussi bien au moyen de mécanismes d'information publique que par leurs actions. C'est pourquoi le chef de mission a besoin d'avoir à sa disposition des experts en la matière et que l'EDM doit être parfaitement au courant de la stratégie d'information publique globale de la mission et y apporter sa contribution. Afin que les campagnes d'information publique soient crédibles, il faut que les messages clés reflètent une véritable prise de conscience de la situation.

Il existe un lien étroit entre la notion de « vision commune » et celle d'intégration au sein d'une mission. La communication, la coopération et la coordination sont de rigueur entre les dirigeants et leurs composantes à tous les niveaux ainsi qu'entre la mission et les intervenants concernés. Dans la mesure du possible, il est nécessaire que l'EDM atteigne un consensus sur la meilleure voie à suivre, même si c'est au chef de mission qu'il revient de prendre les décisions délicates et opportunes et d'en être tenu responsable.

1.4.4 Diversité organisationnelle et culturelle

La diversité organisationnelle et culturelle fait la force d'une mission intégrée. Cette diversité peut fournir des talents et une expertise sans précédent au chef de mission et à l'EDM à condition que l'on sache en tirer parti et s'en servir correctement en exploitant les avantages comparatifs qu'offrent les différentes composantes de la mission.

Chaque composante apporte certaines capacités et réalisations à la mission qui, si on les

coordonne et les harmonise, peuvent produire les meilleurs résultats. La diversité organisationnelle et culturelle peut encourager une utilisation plus efficace des disciplines culturelles, techniques et professionnelles,

donnant de l'ampleur à la mission et une capacité d'adaptation accrue en matière de planification et de mise en œuvre.

Toutes les composantes de la mission participent à l'exécution du mandat du Conseil de sécurité. Elles se partagent un budget unique et dépendent des mêmes services d'appui intégrés. Elles peuvent cependant présenter des différences culturelles non négligeables, surtout d'un point de vue professionnel. Il arrive que certaines composantes civiles agissent avec énormément de tolérance, privilégiant les modèles de gestion souples et ambigus. En comparaison et à juste titre, les corps militaires et les corps de police opèrent au sein d'une structure de commandement définie dotée d'une forte culture de planification et cherchent à réduire l'ambiguïté grâce à des hypothèses reposant sur des informations appropriées, au besoin. Il faut que l'EDM comprenne les différentes cultures institutionnelles, les respecte et s'efforce de les rapprocher tout en faisant attention de ne pas étouffer cette diversité culturelle qui constitue l'un des grands points forts du système onusien.

1.4.5 Responsabilité et obligation de rendre compte

On comptera la responsabilité et l'obligation de rendre compte parmi les attributs les plus importants de toute bonne direction. Il est requis des membres de l'EDM qu'ils soient exemplaires. Ils doivent à ce titre être tenus responsables de la performance de leurs composantes respectives, ce qui englobe les mauvaises décisions et les comportements déplacés. Si la responsabilité et l'obligation de rendre compte peuvent se partager au sein d'une même composante, elles ne peuvent pas être transférées. Il arrive que les dirigeants manquent de ressources pour accomplir pleinement les tâches qui leur incombent, ce qui exige de prendre des décisions et de faire des choix justifiables. Cependant, ne pas réussir à assumer toutes les responsabilités dont on est chargées n'est pas une excuse valable pour ne rien faire. Les supérieurs des membres de l'EDM doivent régulièrement évaluer la performance de chacun d'entre eux et en rendre compte. Si ces derniers ne répondent pas aux attentes, il faut leur apporter conseil et, au besoin, les retirer de la mission en dépit du point de vue des gouvernements nationaux et des pressions qu'ils exercent.

Il est nécessaire que l'EDM prépare un plan d'exécution de la mission en précisant les priorités et les responsabilités permettant de remplir le mandat. L'établissement de repères réalistes et pertinents tôt dans le

processus facilite la gestion et la mise en œuvre de la mission. Une attention particulière devrait être accordée au recensement des questions transversales qui requièrent une bonne coordination entre les composantes. L'EDM doit s'entendre sur la principale responsabilité des fonctions essentielles en vertu du mandat, parmi lesquelles la stabilisation et la consolidation de la paix. Il faut définir clairement les responsabilités et les pouvoirs du RSSG, du RSSGA, du commandant de la Force, du chef de la police civile et des autres dirigeants de composante. En outre, des directives sur le commandement et le contrôle doivent être diffusées pour expliciter les relations de coopération entre les composantes à tous les niveaux. D'après les plans et les concepts stratégiques, chaque composante doit préparer son propre plan opérationnel qui sera transmis à l'EDM pour validation puis au chef de mission pour approbation. La performance doit être mesurée en comparant les résultats réels aux résultats que ces plans prévoient obtenir. Toutefois, les membres de l'EDM sont tenus d'informer le chef de mission des ressources nécessaires à la bonne exécution des tâches qui leur incombent. Le chef de mission a la responsabilité d'aviser le Secrétariat de l'insuffisance des biens et des capacités.

Au fur et à mesure que la sécurité s'améliore et que les efforts de reconstruction progressent, les priorités de la mission vont vraisemblablement changer pour se concentrer de plus en plus sur le passage d'activités de consolidation de la paix à des activités de développement. Afin que la confiance en la direction et les hauts responsables se maintienne, il revient à l'EDM d'évaluer régulièrement les activités de la mission et d'éventuellement imposer de nouvelles exigences de concert avec le Secrétariat des Nations Unies, le gouvernement hôte, les fournisseurs de troupes et de police ainsi que les autres acteurs concernés.

1.4.6 Actions et planification intégrées

Chaque intervenant du maintien de la paix doit parfaitement comprendre la planification intégrée des Nations Unies et ses liens avec les processus d'élaboration des mandats, ainsi que les relations entre le Siège de l'ONU et le terrain. Malgré cela, il existera toujours des approches différentes au sein d'une mission intégrée, en particulier parmi la police, les militaires et les composantes civiles. L'EDM devra encourager la souplesse et l'agilité du processus de planification au moyen des relations réciproques étroites et du partage de l'information.

En outre, chaque représentant de l'ONU sur le terrain doit avoir pris des dispositions de coordination permanentes qui mettent en contact la mission de maintien de la paix et l'EPNU en vue de mettre en place une orientation stratégique et une surveillance de la planification des efforts conjoints de l'ONU visant à rétablir et à consolider la paix dans le pays hôte. La configuration et la structure des mécanismes de coordination intégrés sur le terrain varient d'une mission à l'autre selon l'envergure et la nature de l'opération menée par l'ONU et selon le degré requis de coordination des stratégies et des programmes pour respecter le principe suivant : « la forme suit la fonction ». Cependant, le consentement et l'engagement de l'EDM sont essentiels pour réussir une planification. Dans l'ensemble, cette approche apporte une certaine cohérence, même si elle peut varier d'une région à l'autre ou d'un secteur à l'autre au sein de la zone de mission.

Quelle que soit sa configuration, l'architecture de la coordination doit remplir des fonctions essentielles sur le plan stratégique et opérationnel. Parfois, il arrive que des organes de coordination déjà en place au sein de la mission ou de l'équipe de pays soient mis à contribution pour créer des structures intégrées de coordination sur le terrain. Les planificateurs de stratégies de l'ensemble des entités des Nations Unies doivent partager une conception commune de leurs objectifs, de leurs tâches principales, de la composition de leurs équipes et de l'organisation de leur travail. Cette conception collective peut être consignée dans un cadre de référence élaboré sous la direction de l'EDM.

Chaque mission doit produire un cadre stratégique intégré qui met en évidence une vision commune des objectifs stratégiques de l'ONU et un ensemble convenu de résultats, d'échéances et de responsabilités dont le but est de créer une synergie dans l'exécution de tâches essentielles à la consolidation de la paix. Ce cadre stratégique vise à :

- Rapprocher la mission et l'équipe de pays des Nations Unies autour d'un ensemble commun de priorités de consolidation de la paix ayant fait l'objet d'une entente;
- Recenser les activités prioritaires communes puis en déterminer l'ordre et l'enchaînement;

- Faciliter toute modification des priorités ou des ressources, en cas de besoin;
- Permettre aux hauts dirigeants de faire régulièrement une levée d'inventaire.

Le cadre stratégique intégré doit se limiter aux priorités clés de consolidation de la paix propres au contexte de chaque zone de mission. À cet égard, de nombreuses initiatives traditionnelles de consolidation de la paix (p. ex. le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration, la réforme du secteur de la sécurité, la primauté du droit, le retour et la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés, la restauration de l'autorité gouvernementale, la lutte contre les violations des droits de l'homme ainsi que la violence sexuelle et la violence fondée sur le genre) représentent de grands défis et monopolisent du temps, car elles exigent qu'une partie des acteurs de l'ONU accomplisse des tâches intensément politiques suivant un ordre donné. Par conséquent, ce cadre stratégique intégré permet de rendre les priorités et les approches plus claires et d'instaurer une structure de responsabilisation mutuelle.

1.4.7 Utilisation des outils de planification et d'évaluation avec efficacité et créativité

Les planificateurs du maintien de la paix doivent avoir connaissance des autres processus d'évaluation et de planification, et ils doivent chercher activement dans la mesure du possible à tisser des liens relatifs à des questions de fond avec le processus de planification intégrée des missions. Ces processus comprennent : l'Appel humanitaire consolidé ou Appel consolidé, l'Évaluation commune de la situation du pays ou le Cadre des Nations Unies de l'aide au développement, ainsi que les Missions conjointes d'évaluation, les Évaluations des besoins en post-conflit et les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

Le processus de planification intégrée des missions permet de réunir la mission et l'équipe de pays. Ce processus doit s'inspirer des éléments contenus dans ces cadres de planification parallèles, qui sont pertinents pour atteindre l'ensemble des objectifs stratégiques des Nations Unies. La création de liens aide à prévenir les frictions dues à des initiatives mal coordonnées et l'éclatement de conflits entre les nombreux acteurs. La mission doit également se tenir prête, le cas échéant, à consulter et à

appliquer un vaste éventail de directives, de manuels, de procédures opérationnelles normalisées que les partenaires ont mis sur pied, notamment les organismes de l'ONU, la Banque Mondiale, les organisations bilatérales et les ONG internationales les plus importantes.

Il est primordial que la mission et ses partenaires sur le terrain effectuent une planification des crises et la conception de scénarios. En période de crise, les capacités de réserve fiables demeurent un critère essentiel aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, quoiqu'elles ne soient pas encore accomplies. Même les plans les mieux préparés sont sans effets en l'absence d'une intervention crédible. Lorsqu'une crise politique se déclenche ou que la violence éclate, l'ONU doit être en mesure de réagir rapidement et efficacement. Il est crucial que le siège de la mission et ses dirigeants adoptent une approche politique unifiée avec le soutien sans faille de l'ensemble des partenaires afin de résoudre les situations de crise. Les initiatives multiples sont non seulement essentielles, mais elles doivent également agir en synergie.

1.4.8 Établissement des priorités et de leur enchaînement

Dans un premier temps, au lendemain d'un conflit, les efforts internationaux et nationaux doivent porter principalement sur l'atteinte des objectifs les plus urgents et fondamentaux en matière de consolidation de la paix. La difficulté consiste à déterminer dans chaque contexte les activités qui servent le mieux ces objectifs. L'établissement des priorités doit tenir compte de la situation et des besoins propres au pays, au lieu d'être motivé par l'aide que les acteurs internationaux sont capables ou désireux de fournir.⁷ Nombreux sont les facteurs qui peuvent entraver les efforts de la communauté internationale dans la zone de mission. Le désir de tout faire en même temps constitue un des facteurs les plus courants.

S'il est vrai qu'il faut plusieurs activités opérationnelles pour arriver à un résultat, il est peu probable qu'elles puissent toutes être menées en même temps, étant donné les ressources limitées dont dispose une mission de maintien de la paix. L'établissement des priorités garantit une utilisation optimale de ces ressources.

⁷ « Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit », 11 juin 2009, (A/63/881-S/2009/304).

Il existe une légère différence entre le fait d'établir des priorités et le fait d'en définir l'enchaînement. En effet, les priorités se définissent en fonction de l'importance d'une activité. Cela ne signifie pas qu'il faut attendre qu'une tâche prioritaire soit totalement achevée pour en commencer une autre. À l'inverse, déterminer l'enchaînement des activités signifie qu'il faut attendre qu'une tâche soit terminée avant d'en entreprendre une autre.

Pendant la planification, il est donc nécessaire de consacrer un effort à l'établissement des priorités et de l'enchaînement des activités. Les représentants locaux et nationaux légitimes du pays hôte devraient participer à cet exercice. Un plan qui illustre l'enchaînement des actions repose sur une conception théorique de la façon dont les événements pourraient se dérouler. Dans la pratique, les conditions locales sont susceptibles de varier au cours de la mission. L'enchaînement programmé des activités sera presque toujours perturbé par des activités imprévisibles sur le terrain. C'est la raison pour laquelle l'établissement des priorités et leur enchaînement doivent rester flexibles pour s'adapter à une situation en constante évolution.

Chapitre 2

Questions transversales et aspects à prendre en compte dans la gestion de la mission

2.1 Questions transversales

Bon nombre de questions transversales ont des répercussions sur l'exécution du mandat d'une opération de maintien de la paix. Ces questions doivent être soigneusement prises en compte par l'équipe de direction de la mission, car elles exigent que des mesures soient prises dans plusieurs domaines, touchent de nombreuses, voire l'ensemble des composantes, et ne relèvent pas de la responsabilité d'un seul élément de mission, même si une composante est toujours prédominante. Néanmoins, elles viennent toutes de la nécessité d'instaurer une primauté politique et, en fin de compte, elles sont du ressort des dirigeants politiques de la mission. Toutefois, le fait d'aborder ces questions de façon consultative permettrait de susciter la confiance et le travail d'équipe au sein de la mission et contribue efficacement à l'exercice de l'autorité et à l'intégration. Les questions sont évoquées dans plusieurs chapitres de la présente étude étant donné qu'elles influent sur la plupart des objectifs et de nombreux résultats attendus. Elles sont examinées ici au préalable afin de mettre en évidence leur nature politique et transversale et de faire valoir l'importance que l'équipe de direction de la mission leur accorde toute son attention.

2.1.1 Protection des civils

La présence d'une mission de maintien de la paix laisse espérer la communauté internationale et locale que les civils seront protégés. Toutefois, en réalité, les Casques bleus ne peuvent pas protéger tout le monde partout à la fois. La protection des civils dans le cadre d'opérations de maintien de la paix fait l'objet de nombreux débats ces dernières années tandis que les Casques bleus et d'autres intervenants essaient tant bien que mal de donner corps à cette ambition dans la réalité sur le terrain.⁸

⁸ Pour obtenir davantage de renseignements sur la protection des civils, veuillez consulter l'ouvrage de Victoria Holt et Glyn *Civilians in the Context of UN*

Les opérations de maintien de la paix sont cependant un des instruments les plus importants des Nations Unies quant à la protection des civils; l'apport d'une telle protection est à la base de la légitimité et de la crédibilité de l'Organisation. Ce point est clairement énoncé dans la résolution 1894 du Conseil de sécurité (2009), qui porte exclusivement sur la question de la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix. En plus d'assurer une protection contre la violence physique dans la mesure du possible, les missions mènent à bien d'autres tâches importantes en matière de protection, notamment la défense des droits de l'Homme, la protection des femmes et des enfants vulnérables; le renforcement des capacités dans le domaine de l'État de droit; le désarmement des anciens combattants et l'aide à la réforme du secteur de la sécurité; la création de conditions favorables à la prestation de l'aide humanitaire. Grâce à leurs relations politiques avec le gouvernement du pays d'accueil, les hauts responsables des missions inciteront les autorités nationales à renforcer les institutions qui rendent des comptes au peuple et qui bénéficient de leur confiance; repérer les domaines où les soldats du maintien de la paix peuvent apporter leur soutien aux autorités nationales en les aidant à assumer leurs responsabilités en matière de protection.

Le chef de mission devra adopter une stratégie applicable à l'échelle de la mission qui trace les grandes lignes des opérations en matière de protection des civils et qui définit les rôles et les responsabilités de l'ensemble des composantes de la mission. Il faudra organiser dès le début des consultations et une planification avec le gouvernement du pays hôte, les communautés locales, les parties prenantes au conflit, les intervenants du domaine des droits de l'Homme et les autres partenaires. La protection des civils exige que l'équipe de direction de la mission donne des directives opérationnelles claires à toutes les composantes quant à l'éventail de mesures à prendre, permettant ainsi de mettre en place une approche transversale à l'échelle de la mission. Le concept opérationnel du DOMP et du DAM en matière de protection des civils préconise que les missions exécutent leur mandat de protection au moyen d'une action politique ainsi que de mesures physiques et autres qui protègent les

Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges. Il s'agit d'une étude indépendante effectuée à la demande du DOMP et du BCAH en 2009. Taylor avec Max Kelly, *Protecting*

groupes vulnérables et qui créent un environnement améliorant la sécurité et les droits des civils.

Bon nombre d'organismes humanitaires des Nations Unies et les ONG partenaires effectuent également toute une variété d'activités pour appuyer la protection des civils, habituellement en vertu du cadre du groupe sectoriel de protection. Il est par conséquent crucial d'assurer une coordination étroite entre ces intervenants, les pouvoirs nationaux et les collectivités locales afin de s'assurer que les efforts déployés par les diverses entités chargées de la protection se renforcent les uns les autres au lieu de se nuire. D'après les enseignements tirés de l'expérience des dernières années, le DOMP a formulé des recommandations quant à la nécessité de se pencher sur les questions d'orientation, de formation et de ressources. De plus amples renseignements sur le sujet figurent au chapitre 4 « Créer un environnement stable et sûr ».

2.1.2 Droits de l'Homme

L'équipe de direction de la mission a la responsabilité de veiller à ce que l'on agisse en faveur des droits de l'Homme et à ce qu'on les défende grâce aux activités de la mission mais aussi en son sein. La responsabilité d'exécuter le mandat de la mission au chapitre des droits de l'Homme revient surtout au groupe chargé des droits de l'Homme; toutefois, toutes les composantes doivent connaître les politiques en vigueur sur les droits de l'Homme dans les missions intégrées. L'équipe de direction de la mission doit mettre sur pied une stratégie globale sur les questions relatives aux droits de l'Homme, consulter la composante concernée, y avoir recours à bon escient et encourager les autres composantes à faire de même. Les dirigeants de la mission doivent aussi régulièrement se réunir avec les organismes internationaux et locaux de défense des droits de l'homme, la société civile et les pouvoirs publics du pays d'accueil afin de garantir une transparence du dialogue sur la situation des droits de l'homme. Il s'agit désormais d'une pratique de fonctionnement courante pour les missions de publier régulièrement des rapports publics rédigés en commun sur des sujets qui relèvent des droits de l'Homme. L'équipe de direction de la mission doit également solliciter une rétroaction sur les effets du travail qu'accomplit la mission en la matière. En outre, la surveillance de la situation des droits de l'Homme et les enquêtes sur le sujet doivent alimenter le travail de la mission axé sur l'évaluation, la

formation, l'analyse et la formulation de conseils sur la rédaction de dispositions législatives. Une mission ne doit par principe jamais taire des violations aux droits de l'Homme. Dans les situations où la mission pourrait compromettre une relation fragile avec un pays hôte si elle publiait directement l'information, elle doit se coordonner avec le BHCDH pour publier cette information à partir du siège à Genève.

Si le mandat des missions diffère, la promotion et la protection des droits de l'Homme restent l'objectif central de nombreuses missions de maintien de la paix quelle que soit la phase dans laquelle se trouve le processus de paix; les différentes phases ou situations déterminent seulement le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Dans la plupart des cas il s'agit surtout de venir en aide aux collectivités, aux institutions et à l'administration locale et de leur donner les moyens d'agir afin qu'elles prennent en charge les questions relatives aux droits de l'Homme, lesquelles représentent une partie importante du cadre normatif de l'intervention des Nations Unies et imposent des règles pour l'exécution des activités d'une mission et la conduite de son personnel.

En plus de la composante des droits de l'Homme, plusieurs autres composantes peuvent jouer un rôle important dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, en particulier la composante de la protection de l'enfance. Ces composantes sont habituellement créées et exploitées en étroite coordination avec le Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Parmi les autres composantes pertinentes, on cite celles chargées des questions de genre et d'État de droit. Certaines opérations bénéficient également de composantes spécialisées qui s'intéressent à des aspects précis de la justice transitionnelle. Il sera toujours crucial de maintenir un esprit de coopération fort avec l'ONU et d'autres organismes humanitaires ainsi que des intervenants en développement, en politique et dans des domaines connexes sur les questions des droits de l'Homme. L'équipe de direction devra garder à l'esprit que la conscience de la mission se trouvera parfois tiraillée sur des questions délicates d'équilibre entre la paix et la justice.

Les situations de conflit ou postérieures à un conflit augmentent en général les risques auxquels les femmes sont exposées. Et pourtant les femmes ont un rôle important à jouer dans la défense des droits de l'Homme et l'instauration d'une paix durable. Si ces questions sont communément

comprises et admises, elles ne sont toutefois pas toujours suivies d'effet, voire ne sont pas prises en compte, car l'approche non sexiste des droits de l'Homme est mal comprise. C'est pourquoi l'équipe de direction de la mission doit s'assurer de prendre les mesures nécessaires afin de protéger et d'aider tous les groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les aînés et les malades, et que les budgets de la mission comportent suffisamment de ressources pour faciliter les initiatives en droits de l'Homme dans une variété de domaines.

2.1.3 Genre

Le conflit et la violence n'ont pas les mêmes répercussions sur les hommes, les femmes, les garçons et les filles. L'EDM doit garder ceci à l'esprit si elle veut que les différentes activités de la mission donnent les résultats visés. L'intégration des questions liées aux spécificités des sexes signifie que l'EDM doit prendre en compte dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de la mission la façon dont les activités, les processus et les procédures contribuent à accroître l'égalité entre les hommes et les femmes. Il est également important que l'approche adoptée par l'EDM tienne compte des différences culturelles du contexte social plus vaste dans lequel la mission intervient. L'équipe a des responsabilités claires de prôner une ligne de conduite qui respecte les deux sexes dans l'ensemble des activités et des politiques de la mission; elle doit également établir des normes et encourager des mesures qui favorisent un équilibre entre les deux sexes et une approche sexospécifique dans tous les rangs et toutes les composantes de la mission.

Étant donné l'importance sur le plan opérationnel d'intégrer une dimension de genre dans toutes les activités, les politiques et les programmes des Nations Unies, notamment les opérations de maintien de la paix, le DOMP a pris les devants concernant la question de l'égalité des sexes, surtout dans un contexte au lendemain d'un conflit. Si tous les Casques bleus doivent être au courant du mandat consistant à promouvoir l'égalité des sexes, les dirigeants de la mission assument une responsabilité particulière, et il leur incombe de veiller à ce que l'on prenne bien en compte la spécificité des deux sexes dans l'ensemble des mesures et des décisions.⁹

⁹ Un document d'orientation fondamental dans ce domaine est la résolution du Conseil de sécurité 1325 (2000), qui est la première résolution à aborder tout particulièrement les répercussions qu'ont les guerres sur les femmes et la contribution de ces dernières à la résolution des conflits et à une paix durable.

L'équipe de la direction de la mission doit montrer l'exemple et plaider en faveur de stratégies et de politiques, aussi bien au sein de la mission que dans les relations avec les autorités locales ou nationales, qui intègrent une approche sexospécifique tant sur le plan politique qu'organisationnel. L'EDM doit fixer des objectifs clairs et veiller à la présence de ressources suffisantes dans les budgets de la mission pour faciliter l'intégration de questions liées à la spécificité des sexes. Elle doit faire le point sur les progrès accomplis pour se conformer aux dispositions de la politique sur l'égalité des sexes et de suivre ces progrès en tenant régulièrement des réunions portant exclusivement sur le sujet. L'EDM doit consulter des conseillers sur les questions liées à la spécificité entre les sexes, tirer parti de leurs conseils et encourager les autres composantes de la mission à faire de même. Les membres de la mission doivent également se réunir régulièrement et maintenir un dialogue avec les groupes de défense des droits des femmes et à plus grande échelle avec les communautés locales et la société civile afin de veiller à la transparence du dialogue sur les questions relatives aux spécificités des sexes. Il est essentiel que les femmes prennent pleinement part au processus de paix non seulement à titre de victimes mais également à titre d'éléments moteurs importants du retour à la normale et du développement.¹⁰

2.1.4 Action antimines

Il est très courant que la plupart des sites à la suite d'un conflit soient truffés des mines et des débris explosifs de guerre; aussi le déminage est une activité centrale de nombreuses opérations de maintien de la paix. En plus des tâches expressément stipulées dans une résolution du Conseil de sécurité, qui découlent souvent des *Directives pour l'action antimines dans le cadre d'accords de cessez-le-feu et d'accords de paix*¹¹, l'action antimines vient renforcer différents volets de l'exécution du mandat. Le déminage de la zone et des routes facilite le déploiement de la mission; toutefois, l'action antimines joue un rôle transversal encore plus grand, car elle vient compléter les activités de stabilisation et de maintien de la paix, notamment le retour des réfugiés et la prestation de l'aide humanitaire, elle améliore les débouchés économiques et la protection des civils. Ce sont

¹⁰ « Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit », 11 juin 2009 (A/63/881-S/2009/304).

¹¹ Consultable en anglais à l'adresse suivante : www.mineaction.org/doc.asp?d=924.

ces tâches explicites et implicites qui détermineront les priorités de la composante de la lutte antimines.

Au regard de ses fonctions multiples, la composante de lutte antimines contribue à l'exécution du mandat de la mission dans de nombreux domaines et par conséquent, il existe une multiplicité d'endroits où elle pourrait faire partie de la structure d'une opération de maintien de la paix multidimensionnelle. Quel que soit le cas, l'EDM doit faire un effort particulier pour s'assurer que toutes les composantes comprennent l'importance de cette action et que le personnel chargé de la lutte antimines est traité comme partie intégrante de la mission et qu'il dispose de ressources suffisantes. Dans les missions, la lutte antimines est essentiellement menée par le personnel civil ainsi que par les ONG et les agents contractuels engagés par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Les unités militaires jouent souvent un rôle plus limité, car elles doivent considérablement modifier leurs procédures habituelles pour se conformer aux Normes internationales de l'action contre les mines (NILAM).

Le déminage et le déblaiement des débris explosifs de guerre sont souvent considérés comme une étape concrète vers la fin générale d'un conflit, et, dans certains cas, il se peut que l'action antimines soit l'un des quelques domaines où les parties au conflit peuvent faire des progrès. Dans le passé, les dirigeants de la mission se saisissaient de cet argument pour montrer une progression continue et des résultats concrets aux parties en présence et aux communautés touchées.

2.1.5 Réforme du secteur de la sécurité

Une activité indispensable si l'on veut assurer la sécurité et la stabilisation à long terme d'une zone de mission est la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Seuls la mise en place et le maintien de services de sécurité professionnels locaux qui répondent aux besoins de sécurité de la population et de l'État tout en respectant les normes relatives aux droits de l'Homme permettront d'assurer une sécurité à long terme. La RSS est un processus complexe faisant intervenir un grand nombre d'acteurs internes et externes. Le rôle de la mission consistera essentiellement à aider les autorités nationales à réformer le secteur de la sécurité. Il s'agit également d'un processus à long terme, qui ne comporte pas de date de fin, et il est

peu probable qu'il se termine dans les délais impartis à la mission de maintien de la paix. Par conséquent, il faut une approche à long terme qui va plus loin que les activités effectuées au cours d'un mandat de mission. L'EDM doit surveiller de près l'appui à la RSS qui fera intervenir une coopération entre plusieurs composantes de la mission et une multitude d'intervenants internes et externes.

La RSS porte sur la constitution de secteurs de sécurité efficaces, tenus de rendre des comptes et durables qui respectent l'État de droit et les droits de l'Homme. L'appui à la RSS peut englober une aide au renforcement de l'État de droit au moyen d'une réforme de la défense, de la police, d'autres services d'application de la loi, des services de renseignements et des services correctionnels ainsi qu'une aide aux institutions responsables de la gestion des frontières, des douanes et des situations de crise civiles. En vue d'assurer une sécurité et une stabilisation à long terme, la RSS doit également comporter des initiatives visant à promouvoir une bonne gouvernance et une surveillance civile de ces services. Si l'on investit au départ dans une approche coordonnée en vue d'appuyer les initiatives de la RSS à l'échelle nationale comportant des évaluations et des analyses mixtes, une planification et une adoption d'un plan de travail et de repères communs, l'initiative portera ses fruits à moyen et à long terme. Cette approche coordonnée doit prendre en compte la relation étroite qu'il existe entre la RSS et le renforcement de l'État de droit et également intégrer toutes les composantes utiles de la mission (p. ex. la police, les affaires judiciaires, les affaires pénitentiaires, etc.). Il est crucial d'embaucher et de maintenir en poste un personnel très qualifié dans ces domaines.

La RSS est un processus très difficile et très politique qui a souvent un lien avec les causes profondes du conflit. Elle conduit souvent à des questions de souveraineté nationale et à des tensions entre la mission, le pays hôte et les pays donateurs. Le sachant, l'EDM doit tenir compte dès le début du processus de paix de la façon dont la mission appuiera les initiatives de RSS; elle doit discuter avec les intervenants nationaux, régionaux et internationaux des mécanismes qui conviennent pour orienter, mettre en œuvre et surveiller ces activités.

On admet que l'appropriation locale et le leadership sont des éléments indispensables de la réussite des processus de désarmement, démobilisation et réintégration et de RSS; toutefois, des capacités limitées à l'échelle locale ou encore le manque d'une véritable volonté politique de

la part des intervenants à l'échelle locale peut faire échouer ces processus. L'origine politique d'un conflit interne peut persister après le conflit et se manifester souvent dans une compétition au sein des institutions chargées de la sécurité ou entre celles-ci, ce qui peut nuire tant au processus de DDR que de RSS. Il est par conséquent crucial qu'une aide financière et technique externe destinée à ces processus s'accompagne également d'une motivation politique réelle de résoudre les problèmes politiques.¹²

2.1.6 Désarmement, démobilisation et réintégration

De nombreuses ententes de paix aujourd'hui renferment des dispositions sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) des anciens combattants. Ainsi la plupart des missions multidimensionnelles doivent aider les acteurs nationaux à élaborer et à exécuter les programmes de DDR en coopération avec d'autres partenaires, qui devrait idéalement faire partie d'une démarche nationale plus vaste de RSS. Le DDR est un processus *politique* difficile et ambitieux qui doit être appuyé par les composantes de la mission.

L'objectif général de l'approche de l'ONU en matière de DDR est de renforcer la sécurité en faveur du processus politique en cours afin que la reconstruction postérieure au conflit et la reprise des activités en général puissent commencer. Par conséquent, les programmes de DDR se trouvent souvent au carrefour du maintien de la paix, de la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit et des initiatives de développement, et elles font intervenir une variété d'acteurs et d'institutions militaires, policières et civiles à l'échelle nationale et internationale. Le détail des éléments à prendre en compte pour le DDR figure au chapitre 4 « Créer un environnement stable et sûr ».

Un programme de DDR efficace doit permettre aux anciens combattants d'obtenir de façon durable et réelle des moyens de subsistance et un statut social. Pour ce faire, une analyse rigoureuse et une planification coordonnée sont nécessaires pour s'assurer qu'il n'existe aucune lacune importante susceptible de saper les résultats du programme. L'EDM doit

¹² Pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la RSS, veuillez consulter « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire général (A/26/659-S/2008/39).

comprendre les Normes intégrées de désarmement, de démobilisation et de réintégration des Nations Unies¹³ et les appliquer. Ces Normes correspondent aux politiques et aux procédures entérinées par l'ONU sur la préparation et l'exécution des programmes de DDR et reposent sur les leçons tirées de l'expérience collective de l'ensemble des Nations Unies. Étant donné la complexité de la démarche, il est nécessaire de mettre à contribution tout un éventail d'organismes des Nations Unies, d'autres acteurs externes, le gouvernement local et la société civile. La coordination des activités sera énormément facilitée par une analyse et une planification commune anticipée et la mise sur pied de mécanismes conjoints permettant de surveiller les progrès accomplis et de s'adapter au changement.

La volonté politique est un élément essentiel de la réussite de tout processus de DDR. Dans la conception des programmes de DDR, il est crucial que l'EDM ordonne à toutes les composantes de la mission et les organismes des Nations Unies de ne pas perdre de vue leur rôle de soutien auprès des intervenants nationaux dans le processus de DDR, notamment de renforcer les capacités nationales aussi bien au sein du gouvernement que de la société civile. En outre, l'EDM doit veiller à ce que toutes les composantes de la mission et les entités concernées de l'ONU comprennent qu'elles agissent dans le cadre d'une « coalition » en ce qui a trait au DDR, mais aussi en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan coordonné qui concerne toutes les étapes du processus.

2.2 Aspects à examiner dans la gestion de la mission

Les opérations de maintien de la paix sont des architectures multinationales, pluriculturelles et multidimensionnelles complexes qui sont difficiles à diriger et à gérer. En conséquence, l'EDM doit prendre en compte bon nombre d'aspects de gestion indispensables, comme l'administration de la mission, le bien-être du personnel, la formation, la vérification, les visites externes et les questions financières. Tous ces aspects vont probablement mobiliser une grande partie du temps minuté de chaque dirigeant. Il est important que l'EDM consacre du temps à la discussion des principales activités de la mission entre ses membres.

¹³ Consultable en anglais à l'adresse suivante : www.unddr.org.

2.2.1 Sûreté et sécurité

Les missions des Nations Unies sur le terrain manquent souvent de ressources humaines, techniques et financières pour travailler en toute sécurité dans des contextes qui sont au minimum difficiles et plus souvent carrément dangereux, et le besoin est encore fort de disposer d'une approche multidimensionnelle à l'échelle du système onusien en matière de sûreté. La sécurité ne doit pas être prise en compte séparément. Les décisions doivent être prises conjointement par les Nations Unies en tant que système et les gouvernements hôtes, lesquels doivent être mis à contribution dans la sécurisation des opérations des Nations Unies dans leur propre pays.¹⁴ Une tâche ardue pour l'EDM est de trouver un équilibre entre la visibilité et l'accessibilité de la mission et la sécurité de son personnel.

En plus d'être personnellement responsable des dispositions en matière de gestion de la sécurité de la mission elle-même, le chef de mission est souvent nommé par l'Officier désigné pour tous les organismes des Nations Unies qui œuvrent dans la zone de la mission. L'Officier désigné est responsable devant le Secrétaire général par l'intermédiaire du Secrétaire général adjoint du Département de sûreté et de la sécurité (DSS), d'assurer la sûreté et la sécurité de tous les membres du personnel du système onusien, des personnes à leur charge et de leur propriété ainsi que la propriété de l'Organisation. Aux côtés des autres membres de l'EDM, le chef de la mission doit aborder avec le gouvernement hôte et les autres intervenants de la région leurs responsabilités respectives en vertu du droit international en matière de sûreté et de sécurité du personnel des Nations Unies. S'il est admis que le gouvernement hôte est responsable de protéger complètement les installations et les sites des Nations Unies, l'Officier désigné et l'Équipe chargée de la sécurité qui comporte plusieurs membres de l'EDM doit veiller à ce que la mission possède un plan d'urgence adapté en place pour gérer n'importe quel type de situation.

L'EDM doit veiller à ce que l'Équipe chargée de la sécurité analyse efficacement les enjeux de sûreté et de sécurité et y remédie, notamment la formation et les conseils fournis à toutes les composantes et aux personnes par l'intermédiaire du Chef du Service de sécurité et les Officiers de

¹⁴ International Peace Institute, « From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations », janvier 2010.

sécurité de la zone. Les mesures de sûreté doivent comprendre une sécurité active et passive, notamment une protection matérielle adaptée des installations, le respect des Normes opérationnelles de sûreté minimales (MOSS) et les Normes opérationnelles de sécurité résidentielle minimales (MORSS), un service de garde, des exercices préparatoires et une planification en cas d'urgence ainsi que des installations médicales adéquates et un personnel médical compétent. Les exigences de la mission en matière de sûreté et de sécurité peuvent être incompatibles avec la conduite des activités opérationnelles et administratives et peuvent par conséquent soulever des interrogations délicates quant aux priorités de la mission.

2.2.2 Information publique

Une communication et une action d'information bien organisées sont au cœur de la capacité de la mission à exécuter son mandat et à assurer la sécurité de son personnel. Il est important que les activités d'information publique, notamment la radio, touchent le plus grand nombre de personnes au sein de la population locale, même si c'est difficile sur le plan logistique ou délicat sur le plan politique (p. ex. il se peut que le gouvernement hôte retarde ou freine l'octroi d'une licence de radiodiffusion). Il est crucial de disposer d'une stratégie d'information publique bien conçue, déployée de façon anticipée et habilement mise en œuvre qui soit coordonnée par l'EDM et acceptée par l'ensemble des composantes et des secteurs de la mission, et ce, dans l'optique de mieux faire comprendre le processus de paix et de donner confiance en lui; d'établir une confiance entre les parties prenantes au conflit; d'aider à maintenir un consentement, une légitimité et une crédibilité; de faire face aux attentes à l'échelle nationale et internationale; de susciter l'adhésion à une réconciliation nationale et accepter le travail de la mission sur le terrain. En résumé, la stratégie doit viser à informer la communauté, à influencer les parties concernées et à préserver l'image de la mission et de son personnel.

La planification des activités et des processus d'information publique doit être dirigée par l'EDM et être pleinement incorporée à tous les stades du déploiement d'une opération de maintien de la paix. L'EDM doit également veiller à ce que l'information et les messages généraux de l'Équipe de pays des Nations Unies ne contredisent pas ceux de la mission,

mais qu'ils se renforcent l'un l'autre. Le porte-parole de la mission et le chef de l'information publique doivent être considérés comme des cadres dirigeants et faire partie de l'EDM afin de donner des conseils sur les questions et les outils d'information publique et de chercher une orientation pour répondre aux diverses situations. L'EDM doit être prête à représenter les composantes, la mission et les Nations Unies dans ces discussions avec les médias internationaux, nationaux et locaux.

2.2.3 Conduite et discipline

La réussite ou l'échec d'une mission peut reposer sur la performance et la conduite de l'ensemble de son personnel. Tous les cas de mauvaise conduite ont des répercussions négatives sur l'image et la légitimité de la mission, ce qui à son tour peut compromettre le consentement des parties entraînant simultanément des répercussions sur la sécurité du personnel de la mission. L'EDM doit donner le ton et faire preuve d'une conduite et d'un comportement des plus exemplaires en tout temps, s'assurer que la politique des Nations Unies est appliquée et que toutes les plaintes font l'objet d'une enquête rigoureuse. Des mesures doivent également être prises pour veiller au bien-être et à la détente du personnel, car elles concourront à renforcer le moral et la discipline.¹⁵ La plupart des missions disposent d'équipes chargées de la conduite et de la discipline qui donnent des directives stratégiques et des conseils techniques aux dirigeants de la mission sur ces questions et qui organisent des formations destinées au personnel de la mission.

L'EDM a la responsabilité du commandement afin de s'assurer que des mesures particulières sont prises en amont afin de prévenir les cas d'exploitation et d'abus sexuels et que la politique des Nations Unies de tolérance zéro dans ce domaine est appliquée.¹⁶ L'EDM doit prendre des mesures préventives pour favoriser un système transparent qui impose et maintient une discipline et une conduite des plus exemplaires dans toutes les composantes de la mission. L'EDM joue un rôle essentiel en la matière; toutefois, il est indispensable de coopérer étroitement avec le Bureau des

¹⁵ Projet de rapport du comité spécial des opérations de maintien de la paix, 19 mars 2010 (A/AC.121/2010/L.3).

¹⁶ Pour obtenir davantage de directives sur la question de l'exploitation et des abus sexuels, veuillez consulter le rapport du Prince Zeid « Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », mars 2005 (A/59/710).

services de contrôle interne (BSCI) et les pays contributeurs de troupes et de police afin d'assurer une conduite et une discipline exemplaires et de s'attaquer aux infractions aux politiques des Nations Unies dans ce domaine.

2.2.4 Ressources

L'EDM doit établir toutes ses propositions et ses plans en fonction des ressources humaines et financières mises à sa disposition dans le budget de maintien de la paix des Nations Unies et provenant d'autres sources. Les opérations de maintien de la paix sont financées au moyen de quotes-parts; toutefois, le volet du mandat concernant la programmation, comme le DDR et les retours, repose en grande partie sur un financement volontaire qui souvent est loin de correspondre aux promesses de dons. Dans la plupart des situations au lendemain d'un conflit, il sera important que l'EDM obtienne des conseils techniques auprès de représentants de la Banque Mondiale sur les domaines prioritaires dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif marqué.

Tous les membres de l'EDM et les composantes doivent s'intéresser essentiellement à la préparation d'un budget de mission qui permette d'exécuter le mandat avec succès et participer à cette préparation. L'EDM doit être consciente que la mission doit respecter les règles et la réglementation stricte des Nations Unies qui ont été instaurées par l'Assemblée générale. Les considérations d'ordre budgétaire doivent être prises en compte au moment d'établir les objectifs et plus particulièrement au moment de déterminer les priorités et l'enchaînement des activités conflictuelles de la mission. Les plans doivent tenir compte aussi bien du budget provenant des quotes-parts que d'autres fonds et donateurs qui participent aux réalisations de la mission.

L'EDM doit avoir conscience que la question des ressources représente une source de frictions au sein de la mission à moins que l'on y consacre du temps et que l'on s'entende les uns les autres pour résoudre les problèmes. Au sein de l'EDM, des relations de travail étroites qui reposent sur une bonne coordination, une coopération rapprochée, le consensus et une communication efficace, y sont pour beaucoup dans l'amélioration de la mise en cohérence des ressources limitées et dans l'atténuation de la concurrence pour les obtenir.

Toutefois, la ressource la plus importante d'une mission, c'est son personnel. Un personnel qualifié, compétent et dévoué à tous les niveaux fera toute la différence pour réussir une mission. Le recrutement des dirigeants incombe au siège de l'Organisation des Nations Unies; en revanche, l'EDM doit participer de près à l'identification des membres du personnel disposant des compétences et de l'intégrité nécessaires, et à leur embauche. En collaboration avec le DAM, les gestionnaires doivent s'assurer que les postes vacants sont pourvus en temps voulu et que le personnel reçoit la formation nécessaire et bénéficie de possibilités d'avancement. S'assurer d'un moral au beau fixe au sein de la mission est également un facteur important pour maintenir le personnel compétent en poste.

Dans le cadre de l'exécution des mandats, les ressources, dans la mesure du possible, doivent provenir de sources locales afin d'accroître les retombées économiques. Le recours à des biens et des services locaux permettra d'accélérer le développement à l'échelle locale et d'améliorer la façon dont on perçoit les Nations Unies sur le terrain.¹⁷ Toutefois, dans ce contexte, la mission doit être au courant de rivalités éventuelles à l'échelle locale (p. ex. politique, ethnique ou religieuse) et y prêter attention, car une utilisation déséquilibrée des ressources locales et de l'emploi de prestataires de services pourrait être perçue comme partielle et compromettre la crédibilité ou l'objectivité de la mission.

¹⁷ International Peace Institute, « From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations », janvier 2010.

Chapitre 3

Faciliter et soutenir le processus politique

3.1 Le rôle des opérations de maintien de la paix visant à faciliter le processus politique

La direction civile de la plupart des missions sur le terrain reflète la nature et le profil fondamentalement politiques du maintien de la paix des Nations Unies.¹⁸ Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles d'aujourd'hui sont à la fois motivées par un processus politique en même temps qu'elles en sont l'élément moteur. Cette caractéristique est au cœur de chaque volet du mandat de la mission sur lequel elle a des répercussions. En conséquence, l'EDM doit faciliter le processus politique en amont, de façon positive, tout en ayant constamment à l'esprit le principe de l'appropriation nationale et l'effet qu'une mission exerce ses activités dans un pays autre que le sien.

Le processus politique peut englober tout un éventail d'activités : les négociations entre les parties prenantes à un conflit en vue de parvenir à un accord de paix global; la tenue d'élections que l'on espère pacifiques et crédibles ainsi que le renforcement des processus démocratiques; l'aide apportée au gouvernement du pays d'accueil en vue d'accroître l'autorité de l'État; la réconciliation nationale; une attention constante destinée à éviter une rupture du processus de paix ou du processus politique; des mesures visant à soutenir et faciliter le processus politique dans son ensemble et qui parviennent à faire passer durablement le pays d'un état post-conflit à une paix viable à long terme. L'ensemble de ces activités constitue les piliers des opérations de maintien de la paix.

L'appui apporté au processus politique dans l'optique d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus peut, en fonction du mandat de la mission, représenter un volume non négligeable du temps et des ressources de la mission. Plus particulièrement, en fonction du mandat, le rôle du chef de mission peut être envisagé selon trois niveaux : premièrement, il est le principal représentant politique de la communauté internationale par

¹⁸ DOMP/DAM, « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », juillet 2009.

l'intermédiaire d'un pouvoir que lui confère le Conseil de sécurité et le Secrétaire général dans le cadre du mandat; deuxièmement, il est le chef des opérations de maintien de la paix de l'ONU et est responsable de l'ensemble des activités figurant au mandat; troisièmement, aspect d'une importance grandissante, il est le coordonnateur de l'ensemble des activités et des programmes des Nations Unies au-delà du maintien de la paix et des tâches relatives à la politique et à la sécurité. Toutes ces activités visent à faciliter la transition pour le passage d'un pays d'une situation de maintien de la paix à la suite d'un conflit à une paix durable et à veiller à ce que la communauté internationale appuie fermement cette démarche.

Le processus politique de tout pays est compliqué, et il est aux prises avec des pressions opposées et des intervenants qui s'affrontent. La direction de la mission devra sans cesse faire face aux attentes des différents acteurs concernés dans le processus, et bien sûr de la population tout entière. En conséquence, on ne peut jamais tenir pour acquis le consentement des parties quant à l'exécution du mandat. Il faut également prendre en compte l'influence des fauteurs de trouble. Peut-être plus que dans toute autre dimension du mandat de la mission et étant donné le caractère central du processus politique, la direction de la mission doit évaluer et revoir en permanence chaque décision à la lumière des principes de maintien de la paix que sont l'impartialité, le non-recours à la force (à l'exception de l'autodéfense et de la défense du mandat), la légitimité, la crédibilité et la promotion de l'appropriation nationale et locale. Parallèlement, la mission doit surveiller l'évolution du consentement des parties à tous les niveaux, y compris au niveau opérationnel et local, en faisant preuve d'une grande sensibilité sur le plan politique, afin de veiller à ce que le mandat soit exécuté correctement et que l'on anticipe un éventuel fléchissement de ce consentement et qu'on y remédie.

3.1.1 Conditions préalables à une réussite

Voici les conditions préalables à une réussite :

- Les principales parties prenantes au conflit souscrivent à un accord global ainsi qu'à un processus politique dynamique qui n'exclut personne. Il est essentiel que les parties précédemment engagées dans un conflit aient la volonté d'instaurer la paix et de la préserver, mais rien ne le garantit et les intervenants externes doivent souvent y prêter une attention particulière;

- L'accord de paix qui met fin au conflit dans le pays tient compte des préoccupations de tous les groupes ou de la plupart d'entre eux et essaie de venir à bout des causes profondes du conflit. Plus particulièrement, l'accord doit répondre aux droits et aux préoccupations des groupes jusque-là désavantagés; cette démarche implique de prendre en considération les questions liées à la spécificité des sexes;
- La direction de la mission doit avoir une compréhension globale et nuancée des facteurs et des causes structurelles du conflit ainsi que des tensions politiques persistantes au pays dans la période suivant la conclusion d'un accord. Une telle compréhension doit découler d'une analyse adéquate et rigoureuse du conflit; elle doit également reposer sur les préoccupations et les connaissances locales et leur donner la priorité;
- La mission se voit confier les ressources nécessaires pour mener à bien son mandat, notamment en ce qui concerne son appui à la tenue d'élections pacifiques et crédibles; cette activité est difficile sur le plan logistique, lourde et souvent coûteuse;
- La communauté internationale, que ce soit par l'intermédiaire du Conseil de sécurité ou de tout groupe ou toute formation réunissant des partenaires régionaux et internationaux intéressés (« Groupe des amis », etc.), appuie pleinement le processus politique et les initiatives de maintien de la paix à l'aide de moyens et de pressions politiques, financières et diplomatiques et agit de concert avec la direction de la mission;
- Une fois l'opération de maintien de la paix terminée, l'engagement international des donateurs se poursuit au-delà de la vie de la mission. Il se manifeste par l'intermédiaire des différentes branches et institutions de la communauté internationale d'aide et de donateurs;
- Toutes les parties prenantes au conflit ont confiance dans l'impartialité et l'intégrité de la direction de la mission.

3.1.2 Repères

Les repères suivants peuvent servir à évaluer les progrès accomplis dans le processus politique :

- Les principaux secteurs de la société ont commencé à participer à un processus de réconciliation nationale ouvert à tous, et qui donne confiance aux intervenants locaux dans le processus politique. Ce dernier prend en compte les préoccupations des femmes et de ceux qui étaient auparavant exclus du courant politique dominant au pays;
- Le DDR, principal vecteur du processus de paix, a commencé et suscite l'adhésion générale des parties anciennement en guerre, des dirigeants nationaux et locaux, des communautés, de la société civile et de la communauté internationale;
- Le processus conduisant à la tenue d'élections a été transparent, démocratique et ouvert à tous, et a respecté les libertés fondamentales et les droits de l'Homme;
- Des élections pacifiques et crédibles ont eu lieu, ouvrant la voie à un gouvernement représentatif;
- Les processus politiques renforcent l'appropriation et la responsabilité locales au lieu de les ébranler;
- Le gouvernement du pays d'accueil met en place les capacités nécessaires pour maintenir et étendre l'autorité de l'État et mettre sur pied des institutions légitimes et représentatives, qui fourniront à la population les services dont elle a besoin;
- Une société civile indépendante, qui met en place des capacités nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation de rendre compte et des institutions légitimes représentatives;
- Tout en appuyant et en facilitant le processus politique, la mission a mis au point une stratégie permettant de transférer les fonctions vitales de la mission aux titulaires et aux institutions locales et nationales;
- Le processus politique a conduit à un gouvernement et à un ordre politique qui respecte les droits de l'Homme et l'égalité entre les hommes et les femmes, y compris les personnes appartenant à des groupes minoritaires;
- Une société civile active, ainsi que des médias indépendants, qui s'organisent sous les encouragements et le soutien de la communauté internationale.

3.1.3 Résultats

Voici une liste de résultats opérationnels qui contribuent à la réalisation de cet objectif :

- Appui au processus de paix;
- Promotion de la réconciliation nationale;
- Tenue d'élections pacifiques et crédibles;
- Renforcement de l'autorité de l'État et des institutions légitimes;
- Renaissance de la société civile et appui aux médias indépendants.

3.2 Résultat : appui au processus de paix

Une opération de maintien de la paix ne peut réussir uniquement que si les parties en présence souscrivent pleinement à la résolution du conflit au moyen d'un processus politique pacifique. Une mission qui se déploierait en l'absence d'un tel engagement courrait le risque d'être paralysée, voire pire, d'être entraînée dans le conflit. La signature d'un accord de cessez-le-feu ou d'un accord de paix est un indicateur important permettant de savoir si les parties sont prêtes à entamer un dialogue politique. Toutefois, les accords sont parfois signés sous la pression internationale. L'accord ne sera donc véritablement mis à l'épreuve qu'au moment de sa mise en œuvre.

La négociation d'un règlement politique est généralement un processus complexe et délicat, susceptible d'identifier les difficultés qui émergeront au cours de la phase de mise en œuvre. Il est nécessaire que l'EDM s'engage de près politiquement afin de veiller à préserver et à renforcer une paix fragile.

Si les membres de l'EDM interviennent dans la négociation des règlements, bon nombre de points doivent être pris en compte, à savoir entre autres que :

- La puissance politique et militaire des parties en présence est souvent inégale;
- Il faut soutenir les personnes qui adhèrent au processus politique et dissuader celles qui s'y opposent;

- Il faut remédier aux causes qui sont à l'origine du conflit. Elles sont supposées être omniprésentes et englobent des facteurs ainsi que des différences structurelles existant depuis de nombreuses années, et qui se sont infiltrés dans la politique et la culture de la société. Des causes axées sur les intérêts ont de fortes chances de favoriser un climat propice à un conflit violent ou à une intensification de la rivalité afin de disposer des ressources. Même si les symptômes des causes à l'origine d'un conflit sont traités à court terme, les solutions exigent une analyse approfondie et une approche structurée à long terme;
- Les intervenants internationaux et régionaux sont susceptibles de ne pas être objectifs;
- Des désaccords concernant la mise en œuvre (notamment des processus délicats comme la RSS et le DDR ainsi que le partage du pouvoir et des richesses) peuvent éventuellement nuire au processus de paix;
- Des objectifs et des échéanciers peu réalistes peuvent compliquer voire compromettre la mise en œuvre. La préférence sera accordée aux objectifs réalistes et mesurables, qui renforcent la responsabilisation;
- Sans une initiative politique du gouvernement du pays d'accueil, il se peut que les politiciens et les dirigeants locaux mènent leurs affaires sans tenir compte du processus de paix;
- Les processus politiques doivent réunir toutes les parties qui ont le pouvoir et la capacité de violemment s'y opposer ainsi que les groupes marginalisés comme les femmes et les minorités qui ont été victimes de persécutions ou exclues dans le passé;
- La mobilisation active de la population civile grâce à un dialogue public et à des forums de la société civile est un facteur clé de la réussite de tout processus de paix;
- Un processus de paix réussi s'accompagne d'une stratégie de communication efficace qui permet de délivrer des messages crédibles et faciles à comprendre sur les objectifs du processus, et qui peut faire face aux attentes quant au rythme et aux retombées économiques de la mise en œuvre.

3.2.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Mettre en place des mécanismes de négociation;
- Mobiliser des intervenants locaux, régionaux et internationaux;
- Déployer des officiers des questions politiques, d'officiers-observateurs et d'officiers de liaison;
- Mettre sur pied une stratégie d'information publique;
- Mettre en place des mesures permettant d'instaurer la confiance;
- Mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer la conformité aux dispositions de l'accord et de traiter des infractions.

3.2.2 Repères

À court terme

- Accord de cessez-le-feu ou accord de paix signé;
- Mécanismes de négociation mis en place;
- Les mesures communes permettant d'instaurer la confiance sont mises en place;
- La stratégie d'information publique est planifiée et mise en œuvre;
- Mécanismes de conformité aux dispositions de l'accord mis en place;
- Les intervenants internationaux et régionaux appuient le processus de paix;

À moyen terme

- Les mécanismes de résolution des différends mis en place sont utilisés et la violence à l'encontre des civils et des institutions diminue;
- Les factions communiquent les unes avec les autres au travers d'un dialogue productif;
- La population a le sentiment de prendre part au processus, sentiment vérifié par divers sondages et instruments d'analyse;
- L'ensemble de la population, les factions et les élites pensent que leurs attentes sont comblées;
- Le nombre et la gravité des infractions diminuent et se situent à un niveau que les autorités nationales peuvent en partie traiter;

- Le gouvernement du pays d'accueil est en mesure d'étendre son autorité dans tout le pays.

À long terme

- Le recours à la violence politique a cessé;
- Les institutions gouvernementales traitent les revendications;
- Les institutions gouvernementales fonctionnent conformément à l'État de droit;
- Les clauses de l'accord de paix ont été mises en œuvre.

3.2.3 Responsabilités et coordination

Les rôles et les responsabilités de la mission à l'égard du processus de paix doivent être expliqués bien clairement et communiqués à grande échelle. Au sein de la mission, le chef de mission est responsable de toutes les initiatives se rapportant à la dimension politique du processus de paix. Le chef de mission et les membres compétents de l'EDM doivent constamment prendre part au processus de paix sur les conseils du Secrétaire général et du DOMP avec qui ils coopèrent étroitement ainsi qu'en consultation avec le Département des affaires politiques, les facilitateurs et les garants de l'accord de paix. Il est capital que les commandants supérieurs des forces militaires et policières travaillent selon l'orientation du RSSG lorsqu'il s'agit de soutenir le processus politique. Une coordination étroite entre les composantes politiques, militaires et policières est indispensable en la matière, surtout pour l'instauration et l'application de mécanismes de résolution de différends. En outre, la mission doit coordonner les activités de renforcement de la paix avec les organismes des Nations Unies concernés tels le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres acteurs internationaux comme la Banque mondiale.

3.2.4 Ressources

Suffisamment de ressources doivent être allouées afin d'exécuter les tâches du mandat, notamment une communication adaptée et des experts qui savent mener des négociations délicates et évaluer la conformité par rapport aux dispositions de l'accord. L'EDM peut envisager d'obtenir assistance auprès du groupe d'appui à la médiation du Département des affaires politiques pour renforcer la capacité de la mission à mener et à

porter assistance durant les négociations. Le groupe d'appui à la médiation peut aider à la formation des dirigeants de la mission et de leurs équipes (y compris les officiers politiques et les officiers des affaires civiles) en matière de techniques de négociation et de médiation, et il peut être également sollicité pour renforcer les capacités locales de gestion des différends, soit en intervenant lui-même, soit en faisant intervenir ses partenaires. La réussite à long terme du processus politique dépend également de la sollicitation des donateurs afin qu'ils apportent une aide financière et matérielle permettant de maintenir le processus sur les rails.

3.2.5 Défis et risques

- Le consentement n'est pas universel;
- Manque de volonté politique ou retrait du consentement d'une, voire de plusieurs parties;
- Incompréhension de la part de la population du rôle des Nations Unies dans le processus de paix;
- Appropriation insuffisante du processus à l'échelle locale;
- Conflit d'intérêts directs;
- Insuffisance des ressources;
- Lassitude des donateurs;
- Manque de volonté, d'engagement et de cohérence politiques au sein de la communauté internationale;
- Des faits ou une instabilité régionale influencent le processus de paix ou ont sur lui des répercussions négatives;
- Capacité limitée des autorités nationales du gouvernement du pays hôte;
- Des portions de la population se sentent exclues du processus de paix;
- Les attentes de la population, y compris celles des anciens belligérants, ne sont pas satisfaites en temps voulu;
- Le processus de paix ne suffit pas à remédier aux causes à l'origine du conflit.

3.2.6 Éléments à prendre en compte

Les accords de paix établissent une feuille de route à long terme permettant de revenir à une situation de paix et parvenir à une situation dans laquelle l'Etat est capable de s'adapter. Les détails sont très souvent

vaguement énoncés, exception faite des précisions sur la réforme et sur la modernisation nécessaires en vue d'améliorer le système de vérification et accroître les capacités. Voici les compromis qu'il faudra faire :

- *Concilier les besoins à court et à long terme.* Le besoin à court terme d'apporter la sécurité et les services de base est généralement prioritaire par rapport au développement à long terme et aux questions de gouvernance. Au départ, l'engagement auprès du gouvernement du pays hôte se limite aux organismes sectoriels chargés de la prestation de service. Pourtant, si on veut mettre en place un gouvernement efficace et viable à long terme, il faut englober d'autres organismes de direction (p. ex. les ministères des finances, de la planification, du commerce, etc.) aux côtés du corps législatif. Afin de poser les fondements d'un gouvernement représentatif et apte à faire face à diverses situations, il faut ouvrir, le plus rapidement possible, la voie à la participation des citoyens. Le processus de paix doit concilier ces besoins et la mission doit être au courant des éléments qui sont en négociation, car ils auront des répercussions sur sa conception des opérations.
- *Répondre à des besoins urgents tout en encourageant la légitimité.* Le compromis dans ce cas est de trouver un équilibre entre la réponse aux besoins urgents et l'instauration de la légitimité des institutions politiques. Il est important de trouver les moyens d'intégrer les organismes et les responsables publics dans la planification de la reconstruction, l'établissement du budget et la prise de décision de sorte que les citoyens aient le sentiment que leur gouvernement répond à leurs besoins et à ceux du pays. Toutefois, il se peut que la capacité du gouvernement soit faible ou que les fonctionnaires soient plus intéressés par le pouvoir et la distribution de faveurs politiques que par l'exercice réel de leurs responsabilités en matière de prestations de services. La mission doit apporter une aide urgente aux autorités locales tout en veillant à ce que ses partenaires mettent en place des capacités légitimes.

- *Trouver un juste équilibre entre la spécificité et l'ambiguïté afin d'éviter les tendances litigieuses.* Il faut également concilier la spécificité quant aux principales dispositions susceptibles d'être litigieuses et le flou qui permet aux processus et aux négociations de progresser. Les initiatives qui incitent à la spécificité peuvent conduire les acteurs politiques et leurs partisans à camper sur des positions fermes susceptibles de retarder la mise en œuvre des accords de paix voire à ranimer la violence. Sans structures et procédures politiques permettant aux intervenants de résoudre les ambiguïtés et les désaccords de manière pacifique, des dispositions vagues et ambiguës peuvent ouvrir la voie à des problèmes de gouvernance dans le futur. En revanche, si on s'attache davantage aux intérêts plutôt qu'aux positions politiques, la spécificité ne pose aucun problème, car une approche précise peut prévenir des complications et des désaccords ultérieurs.

3.3 Résultat : promotion de la réconciliation nationale

À la suite d'un conflit, la réconciliation à l'échelle nationale est une priorité absolue. Le processus politique que la mission s'efforce d'appuyer doit créer suffisamment de possibilités et de marge de manœuvre afin que cette réconciliation ait lieu. Si la mission de maintien de la paix peut prendre des initiatives politiques essentielles susceptibles d'inspirer les parties à un conflit qui vient de se terminer, ce sont les dirigeants et la population du pays qui, en fin de compte, doivent eux-mêmes le souhaiter afin qu'une réconciliation ait lieu. Le fait que les institutions politiques nationales reprennent le contrôle de la situation est une phase importante, car le conflit doit laisser la place au développement; toutefois, en l'absence d'un long processus de réconciliation, les difficultés peuvent très facilement refaire surface. L'engagement permanent de l'EDM dans ce domaine est indispensable; en effet, son sens aigu de la politique lui permet de suivre l'évolution du consentement ainsi que les progrès accomplis et d'encadrer le changement. En définitive, le rôle de la mission consiste à aider non pas un groupe ou un parti en particulier, mais les institutions légitimes à se consolider. Cette tâche exige de faire preuve de sensibilité dans la gestion des relations changeantes entre la mission et le gouvernement du pays d'accueil.

3.3.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Contribuer à un environnement sûr exempt de conflits et de désordre social;
- Permettre au gouvernement du pays d'accueil d'exercer son autorité afin de favoriser un dialogue national et une réconciliation par rapport aux derniers événements;
- Faire participer la population civile à toutes les étapes du processus par l'intermédiaire des mécanismes sociaux traditionnels ou d'une représentation démocratique;
- Veiller à ce que la population civile commence à se sentir en sécurité et puisse vivre sans crainte dans le nouvel ordre politique.

3.3.2 Repères

À court terme

- Des accords ont été signés entre les groupes concernés (par exemple accord de partage du pouvoir, accords de paix, amnistie, etc.) et ils sont crédibles et durables;
- Les principales personnes légitimes et crédibles qui participeront à la réconciliation ont été identifiées;
- Des programmes de formation (pour acquérir des compétences en matière juridique, dans la résolution de conflits ou la médiation) destinés aux citoyens qui prendront en main la réconciliation ont été mis en place;
- Des discussions ouvertes à tous sont en cours sur la rédaction d'une nouvelle constitution;
- Signes d'un sentiment croissant de sécurité parmi la population locale.

À moyen terme

- Les donateurs sont parvenus à une entente visant à exclure les politiques et les initiatives qui se chevauchent ou qui sont contradictoires;
- Les lois locales ont été modifiées afin de permettre une mise en œuvre réussie des changements nécessaires;
- Des programmes de sensibilisation et d'éducation destinés à

promouvoir et à expliquer le processus de réconciliation ont été mis en place et fonctionnent bien.

À long terme

- Les institutions politiques nationales sont suffisamment fortes pour faire face aux répercussions et aux résultats du processus de réconciliation (par exemple la réintégration des anciens combattants, les peines criminelles infligées aux personnes reconnues coupables, le pardon ou l'amnistie);
- Les politiques et les réponses nationales et internationales s'intègrent mieux aux cadres de développement à long terme.

3.3.3 Responsabilités et coordination

La mission concourt à créer un climat sûr au sein duquel une réconciliation nationale peut avoir lieu. En outre, le chef de la mission peut offrir un moyen d'expression durable sur le plan politique permettant de sous-tendre le processus et pousser les parties en présence et la population locale à s'exprimer; toutefois il doit être pleinement conscient du rythme auquel la population locale peut évoluer. Simultanément, il est également responsable de la coordination des efforts de la communauté internationale dans ce domaine, notamment s'ils se rapportent aux initiatives du système des Nations Unies, plus particulièrement le rôle du PNUD, du HCDH et des autres organismes qui œuvrent au rapprochement des différents groupes dans le cadre de la démarche de réconciliation. Le chef de mission doit être au courant de certaines des tensions dans la programmation en la matière.

3.3.5 Ressources

La mission joue un rôle de coordination des initiatives du système international dans sa zone. L'EDM doit tout mettre en œuvre, non seulement pour susciter l'intérêt des donateurs, mais également pour les inciter à appuyer un processus de réconciliation nationale souvent fragile. À ce titre, un des moyens d'appuyer le processus serait de préconiser et de désigner des projets concrets aux donateurs. Un autre moyen consisterait à faire preuve de créativité quant à la manière dont les principaux donateurs peuvent être invités à contribuer à un fonds spécial, mis à la disposition du chef de mission, et lui permettant d'exercer les fonctions de soutien politique et de réconciliation. Dans un tel dispositif, auquel certaines

opérations de maintien de la paix ont eu recours par le passé, le chef de mission serait responsable devant ces donateurs de l'affectation des fonds et de la réalisation des objectifs plus politiques du processus de paix.

3.3.6 Défis et risques

La réconciliation nationale est une entreprise à long terme et l'aide qu'apportent les opérations de maintien de la paix se limite à enclencher le processus et à l'appuyer, ce qui exige de la patience et la flexibilité. Il peut y avoir de fréquents échecs ou revirements (en raison de désaccords entre les parties), et même si la mission a nécessairement un horizon à court terme et repose sur un mandat dont la durée est limitée, elle doit avoir une vision et un plan à long terme, car elle passera le relais des fonctions politiques et de l'appui de la réconciliation nationale à une autre entité lorsqu'elle quittera le pays. De plus, elle ne doit pas perdre de vue le principe d'appropriation nationale. Voici quelques-uns des défis et des risques particuliers qui ont été recensés :

- Les processus de réconciliation nationale n'entraînent pas nécessairement un ordre politique des plus justes. Il requiert en réalité une gestion constante et énormément de doigté en matière de jugement. Il faut parfois trouver un compromis entre la stabilité politique et la justice; toutefois, l'approche doit être nuancée, car il n'existe aucun compromis simpliste entre la justice et la paix;
- Dans la mesure du possible, il faut entamer des pourparlers sur le rôle exact du corps judiciaire institutionnel dans le cadre de la réconciliation et le déterminer avant que des mesures précises soient prises pour éviter que les enquêtes et les procédures judiciaires permanentes soient compromises;
- Un manque de coordination avec les entités judiciaires conduit à des poursuites pénales inopportunes ou à l'échec du processus de réconciliation géré à l'échelle locale;
- Il faut que les gens comprennent le rôle que le processus judiciaire informel peut jouer, surtout lorsque les processus judiciaires officiels ne sont pas adaptés et stériles;
- Les questions concernant l'ethnicité, la religion, le genre et la langue ainsi que la dynamique régionale doivent être soigneusement mises en balance dans le processus de réconciliation;

- La réconciliation risque d’instaurer un régime de vengeance et de ranimer des tensions. En même temps, l’amnistie complète peut nuire à la responsabilisation de chaque acteur. Les parties tentent d’accorder l’amnistie à des crimes de guerre, des infractions au droit humanitaire international et des crimes contre l’humanité. Les Nations Unies ne peuvent pas admettre des amnisties de ce type;
- Les processus de réconciliation nationale peuvent donner lieu à des régimes qui combinent des aspects démocratiques et non démocratiques, avoir des répercussions sur la culture politique et compromettre la stabilité politique;
- L’absence d’une relation constructive entre les citoyens et les partis politiques, comme l’existence de relations motivées par des intérêts restrictifs, peut nuire à la promotion de la réconciliation nationale.
- La mission se retire prématurément afin de satisfaire aux exigences d’une stratégie de sortie en temps voulu, mais avant que la réconciliation ne prenne racine.

3.3.7 Éléments à prendre en compte

- *Paix et justice.* Il faut trouver un compromis entre le processus de réconciliation officiel et l’appropriation immédiate et locale sans tenir compte de la réconciliation. Si le processus est précipité, cela risque de créer une tension à court terme entre la paix et la justice. La justice ne consiste pas seulement à respecter les victimes et à punir les auteurs de crime; elle consiste également à rétablir la confiance dans les institutions et à reconstituer le tissu d’une société atomisée.
- *Concilier les normes internationales et les normes en matière de droits de l’Homme avec les coutumes et les besoins locaux.* Dans ce contexte, il faudra prendre une décision à savoir s’il faut pouvoir en personnel les mécanismes de la justice transitionnelle, en juges internationaux et locaux. Il se peut également que l’EDM doive envisager une situation dans laquelle les intervenants sur le terrain insistent pour prendre en main les problèmes selon les coutumes locales, mais il faudra une longue période pour que des progrès soient accomplis.

- *Favoriser une action de sensibilisation tout en facilitant l'appropriation nationale.* Il y aura inmanquablement des tensions entre les partenaires internationaux et les donateurs qui poussent les parties dans le processus de réconciliation et la tendance de la part des partenaires locaux à insister sur un processus de réconciliation nationale plus lent et plus progressif.

3.4 Résultat : tenue d'élections pacifiques et crédibles

À la suite d'un conflit, les pays sont régis par des ententes politiques transitoires jusqu'à ce que les premières élections aient lieu. Les autorités nationales sont plus souvent nommées qu'élues; elles sont mises en place par l'entremise d'un accord négocié par les parties prenantes au conflit; cet accord n'est pas complètement représentatif ni reconnu par la population.¹⁹ La tenue d'élections crédibles et pacifiques et la création d'un système électoral viable constituent par conséquent une part vitale de la transition politique ainsi qu'un élément important de la promotion et de la protection des droits de l'Homme. À ce titre, les élections sont souvent partie intégrante et au cœur du règlement politique et représentent ainsi un point de repère important dans le processus de paix. Les élections doivent s'accompagner d'une variété d'autres mesures, comme le regroupement des partis politiques, le développement de la démocratie à l'échelle locale et la promotion de médias libres, l'attribution de moyens d'agir au niveau populaire et une société civile dynamique.

La conduite pacifique d'élections est un événement important dans le passage à la relance et à la stabilité à long terme; toutefois, il s'agit d'un seul élément du processus et ne se traduit pas automatiquement par le retrait de la mission de maintien de la paix. La période entourant la tenue des élections est également susceptible d'entraîner une pointe d'activité pour la mission, car les tensions sur la sécurité augmentent. De plus, la plupart des opérations multidimensionnelles sont mandatées pour apporter un soutien actif dans la préparation et la direction du scrutin.

Dans la planification de son soutien, l'EDM doit accorder la priorité au respect des dispositions des différents accords politiques et veiller à ce que

¹⁹ « Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit », 11 juin 2009 (A/63/881-S/2009/304).

les intervenants s'y conforment. En effet, ces accords représentent le fondement même de la tenue d'élections nationales. Ne pas les respecter pourra nuire à l'organisation d'élections. Parallèlement à l'action politique, il faut élaborer un plan de sécurité faisant intervenir les éléments militaires et policiers de la mission; ce plan doit s'intégrer au plan électoral global. En outre, la mission doit veiller à ce que la communauté internationale appuie ses efforts sur le plan politique, financier et logistique.

3.4.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Recommander un type de système électoral à mettre en œuvre;
- Favoriser la mise en place de conditions de sécurité permettant la tenue d'élections pacifiques et crédibles, notamment au moyen du déminage;
- Favoriser l'inscription des électeurs;
- Offrir une aide technique, comme des conseils juridiques et la formation du personnel électoral, et une aide dans l'élaboration de mécanismes de règlement des différends;
- Effectuer des campagnes d'information publique sur le processus électoral;
- Faire face aux menaces que posent les « fauteurs de trouble » au processus politique et électoral et désamorcer ces menaces;
- Collaborer avec les autres organismes des Nations Unies afin de concevoir un projet d'aide aux élections;
- Fournir une assistance en matière de sécurité et de logistique au cours du processus électoral, y compris déplacer et protéger le matériel électoral;
- Organiser l'observation des élections à l'échelle nationale et internationale;
- Apporter un soutien politique et technique au processus de constitution du gouvernement.

3.4.2 Repères

À court terme

- Un cadre législatif qui permet l'organisation d'élections pacifiques et crédibles est mis en place;
- Une commission électorale nationale et d'autres institutions utiles sont créées et fonctionnent;
- Un mécanisme efficace de règlement des différends électoraux est en place;
- Les partis politiques sont officialisés et sensibilisés, et un environnement doté de médias libres, favorables à un déroulement sans danger des élections, est instauré;
- Le recensement des circonscriptions électorales et l'inscription des électeurs a commencé;
- Un programme ou une campagne d'éducation des électeurs est mis en place afin d'assurer une participation aussi bien des hommes que des femmes, y compris des personnes provenant de minorités et de groupes marginalisés au sein de la société;
- Les plans ont été élaborés afin d'assurer la sécurité des zones vulnérables ou essentielles dont on pense qu'elles seraient la cible des auteurs de trouble;
- On s'est mis d'accord sur l'aide financière, logistique et sécuritaire nécessaire au déroulement des élections;
- La contribution des donateurs et leur apport pratique sont déterminés.

À moyen terme

- Une base de données pour l'inscription des électeurs est créée;
- Le travail avec les observateurs nationaux et internationaux, les médias, les partis politiques et les organismes de la société civile est mis en place;
- Une stratégie d'information publique à grande échelle, conçue pour sensibiliser les électeurs et d'autres parties prenantes aux élections, est mise en œuvre;
- Des dispositions pour voter en dehors du pays (le cas échéant) sont mises en place;
- Apport d'un appui à la sécurité, y compris patrouiller, surveiller et protéger les principales installations et les lieux de vote;

- Des élections transparentes se déroulent de façon crédible et dans un environnement pacifique.

À long terme

- La majorité de la population perçoit les élus comme représentatifs;
- Des mécanismes de transition sont élaborés afin de transférer le soutien aux élections de la mission de maintien de la paix au PNUD et, à plus long terme, les élections se dérouleront sans soutien de la communauté internationale.

3.4.3 Responsabilités et coordination

En fonction de son mandat, la mission peut jouer un rôle important dans l'aide qu'elle apporte à l'organisation des élections aussi bien en offrant une expertise internationale qu'en mettant à la disposition des autorités nationales ses compétences en la matière. Toutefois, ce rôle n'est pas sans présenter de dilemme concernant le renforcement des capacités et le rapport coût-efficacité; en effet, plus le temps de préparation est court, plus la pression est grande sur la mission pour qu'elle prenne la direction de l'essentiel des opérations sur ce point, comme la distribution des documents électoraux. La mission doit chercher dès le début à doser le soutien qu'elle apporte aux efforts intensifs de renforcement des capacités locales et à encourager la viabilité et l'efficacité par rapport au coût. En outre, la mission doit prendre les devants dans la coordination du soutien apporté par les donateurs et la communauté internationale dans le cadre des élections et, si ce n'est pas déjà le cas, chercher à ce que ce rôle soit intégré au mandat établi par le Conseil de sécurité. Cette démarche est nécessaire pour mettre sur pied un appui cohérent dans le cadre des élections, lesquels constituent un exercice fondamentalement complexe sur le plan de la logistique et de la sécurité et exigent un effort coordonné.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des activités électorales, il faut entretenir des rapports étroits avec la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, qui apporte un appui au chargé de liaison des activités d'assistance électorale, soit à l'heure actuelle, le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques. Le chargé de liaison est responsable de veiller à la cohésion à l'échelle des Nations Unies et à l'uniformité dans la prestation de l'assistance électorale.

Au sein de la mission, c'est la composante électorale qui est souvent à la tête des initiatives visant à appuyer les élections; elle doit travailler en étroite collaboration avec toutes les autres composantes concernées, notamment les forces militaires et policières, les affaires politiques et civiles, l'information publique, les droits de l'Homme, ainsi qu'avec les organismes de l'ONU concernés et coordonner les activités avec ces entités. Étant donné l'importance sur le plan politique des élections et leur caractère délicat, la direction de la mission, notamment le chef de mission, doit participer activement à l'ensemble du processus.

3.4.5 Ressources

Les opérations de maintien de la paix, qui disposent souvent de ressources non négligeables, peuvent jouer un rôle important dans l'appui de la commission électorale nationale. Cet appui comprend la prestation de ressources logistiques dans le transport et l'entreposage du matériel électoral. Chose plus importante, grâce à sa force militaire et policière, la mission joue un rôle crucial dans la création d'un environnement sûr et stable, propice au déroulement des élections. Dans l'ensemble des efforts qu'elle déploie, elle doit prêter un maximum d'attention au renforcement des capacités nationales et à l'encouragement de la viabilité ainsi que du rapport coût-efficacité.

3.4.6 Défis et risques

- Choix du système électoral le mieux adapté qui soit à la fois durable et qui permette l'appropriation nationale;
- Incidents de sécurité ou de violence perturbant le processus;
- Absence de volonté politique ou insuffisance des ressources pour mettre sur pied un processus convaincant;
- Absence d'un appui financier ou logistique;
- Non-participation aux élections ou boycott de celles-ci par une partie, une faction ou un groupe important;
- Incapacité à remédier à la fraude électorale, conduisant à un rejet du bulletin électoral par les acteurs nationaux et internationaux;
- Retour au pouvoir par une victoire aux élections de personnalités politiques qui ont joué un rôle négatif au cours du conflit. Ce fait est d'autant plus important si les élections se déroulent peu de temps après la fin des hostilités;

- Création par inadvertance d'une atmosphère plus perturbatrice et conflictuelle qui nuirait aux perspectives de réconciliation sur le plan politique dans le pays.

3.4.7 Éléments à prendre en compte

- *Élections prématurées ou bien organisées.* Les élections doivent avoir lieu peu après la fin d'un conflit afin de montrer les progrès accomplis sur le plan politique; toutefois, la tenue prématurée d'élections compromet la possibilité qu'elles soient pacifiques et crédibles. Il faut établir le calendrier de déroulement des élections avec énormément de soins.
- *Trouver un juste équilibre entre la participation globale et l'exclusion ou la disqualification sélective des « fauteurs de trouble ».* Ce point doit également être pris en compte, car il peut avoir des répercussions importantes sur la crédibilité d'ensemble du processus électoral et sa conformité aux normes, de même que sur le caractère participatif à long terme des processus politiques et démocratiques généraux.
- *Trouver un juste équilibre entre l'efficacité électorale et l'appropriation nationale.* Il faut toujours trouver un compromis entre l'octroi de l'aide internationale visant à favoriser la tenue des élections bien organisées et pacifiques en temps voulu et le fait de laisser les autorités nationales prendre l'initiative au risque que les délais ne soient pas respectés et que l'organisation des élections sur le plan technique soit d'une qualité moindre. Toutefois, les principes de renforcement des capacités et d'encouragement de la viabilité et de l'efficacité par rapport au coût doivent se trouver au cœur de toute assistance électorale, même si le risque existe que le processus soit moins fluide du fait que la communauté internationale ne soit pas investie davantage.

3.5 Résultat : renforcement de l'autorité de l'État et des institutions légitimes

Dans un contexte de transition, au lendemain d'un conflit, il faut renforcer l'autorité de l'État afin qu'il puisse fournir des services publics aux citoyens de manière efficace, responsable et transparente. La confiance que les citoyens placent dans le gouvernement en participant aux élections et en se soumettant à lui s'acquiert grâce à des institutions qu'ils perçoivent comme suffisamment compétentes et légitimes, capables de faire respecter l'ordre et d'assurer la sécurité publique. Il est crucial que ces institutions étatiques soient maintenues dans la phase de développement à plus long terme afin d'éviter que le pays ne revienne à une situation dans laquelle la confiance du public s'altère en raison de la faiblesse des institutions et de la médiocrité de la gouvernance.

L'accroissement de l'autorité de l'État par des moyens militaires, le maintien de l'ordre public et l'assistance civile sont devenus des fonctions centrales du maintien de la paix des Nations Unies, puisque les grandes missions multidimensionnelles ont désormais recours fréquemment à la force (ou du moins à une présence armée) non seulement pour repousser les attaques des auteurs de trouble, mais aussi dans le cadre des stratégies délibérées, visant à accroître et à asseoir l'autorité d'un gouvernement dans des territoires contestés.²⁰ Toutefois, tout un éventail d'activités exercées par la mission contribue à accroître et à renforcer l'autorité de l'État, notamment l'aide destinée à renforcer l'État de droit et à améliorer l'administration publique, la réforme du secteur de la sécurité et les droits de l'Homme. (Voir également le chapitre 5 « Renforcer l'État de droit conformément aux droits de l'Homme ».)

3.5.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat consistent à :

- Contribuer à apporter la sécurité, y compris dans les zones contestées;

²⁰ Center on International Cooperation, « Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty », avril 2009.

- Aider à instaurer un vaste consensus sur le rôle des institutions politiques au sein grand public;
- Aider à la création de fonctions de surveillance dotées de mandats clairs;
- Aider à restaurer une administration publique responsable, surtout dans les zones aux prises avec des ressources naturelles, des terres, des droits fonciers et d'autres causes éventuelles de conflit;
- Appuyer le développement d'une culture politique libre et ouverte à la base du renforcement de l'autorité de l'État;
- Aider à renforcer les capacités de l'État en matière de génération des revenus;
- Faciliter un dialogue général sur la nature des institutions politiques, le type de gouvernance souhaité ainsi que sur leur mandat constitutionnel et juridique.

3.5.2 Repères

À court terme

- Entente sur les lois applicables, les mécanismes de responsabilisation et les responsabilités des institutions publiques;
- Fonction des processus institutionnels, le cas échéant avec le personnel externe pour appuyer la dispense d'une formation professionnelle au personnel national et le développement des capacités;
- Lancement et gestion de mécanismes d'information publique qui instaurent une transparence et augmentent la confiance.

À moyen terme

- Les processus démocratiques pacifiques (élections, prise de décision, élaboration et application des lois, prestation de services, etc.) prennent racine;
- Atteinte d'un accord au sein de la communauté des donateurs quant à la coordination des responsabilités et du soutien matériel tout au long du processus de maintien de la paix, au lendemain du conflit;
- Mise en application des pratiques exemplaires par les partenaires bilatéraux et multilatéraux afin de tirer les leçons de précédents changements de gouvernance et d'éviter de refaire les mêmes erreurs;
- Des campagnes d'éducation civile sont mises en œuvre aussi bien au moyen de programmes officiels que des médias de masse;

- Mise en œuvre des prémices d'une stratégie rigoureuse de renforcement des capacités afin de veiller à la viabilité des structures gouvernementales, de l'administration publique et d'une bureaucratie professionnelle et concurrentielle;
- Retour à une administration appropriée des ressources naturelles;
- Clarification du rôle des institutions de transition;
- Établissement d'un processus budgétaire transparent afin d'y intégrer un système d'imposition;
- Diminution de l'appropriation militaire des organisations et des sociétés économiques et commerciales;
- Facilitation d'un dialogue à grande échelle sur la nature des institutions politiques désirées.

À long terme

- Là où elles existent, des ententes sont en place afin de permettre aux institutions traditionnelles de fonctionner aux côtés des institutions et des juridictions officielles;
- La capacité des organes de surveillance est renforcée et transparente;
- Les politiques et les réponses nationales et internationales sont mieux intégrées aux cadres de développement à long terme;
- Établissement d'une contribution significative des acteurs de la société civile de sorte que le pouvoir judiciaire et l'ensemble des pouvoirs du gouvernement soient responsables et ouverts aux remises en question;
- Développement de capacités locales fortes afin d'étendre la bureaucratie professionnelle au-delà du mandat de la première administration au lendemain du conflit;
- Émergence de marchés pour les produits de base, comme la nourriture, un toit, etc.;
- Le gouvernement établit une politique budgétaire cohérente;
- Naissance de syndicats et d'associations;
- Des structures nationales de prise de décision sont pleinement en place et coordonnées.

3.5.3 Responsabilités et coordination

Grâce à ses composantes de l'État de droit et des droits de l'Homme, la mission doit appuyer le travail des organismes comme le PNUD et la Banque mondiale, qui prêtent main-forte aux autorités nationales afin

d'accroître leur autorité. Les fonctions de coordination peuvent varier en fonction du savoir-faire sectoriel. La mission doit apporter une valeur ajoutée à ce processus grâce à son travail de soutien du processus politique ainsi qu'au réseau de son personnel dans le domaine de la politique et des affaires civiles au pays.

3.5.4 Défis et risques

- Il se peut que les institutions responsables s'affaiblissent et ne soient pas prioritaires si les craintes humanitaires sont plus urgentes;
- Il se peut que les institutions et les fonctions traditionnelles et transitoires soient mieux équipées que la bureaucratie naissante et qu'elles bénéficient de davantage de confiance;
- À ce stade dans le processus de paix, la lassitude des donateurs devient un risque réel. La plupart d'entre eux préfèrent financer les phases des plus visibles et les plus positives sur le plan politique qui ont lieu au début du processus.

3.5.5 Éléments à prendre en compte

- *Respecter la culture locale tout en défendant les standards internationaux.* La force et la légitimité des structures traditionnelles peuvent s'avérer plus fiables et adaptables que les normes internationales. Toutefois, il se peut que les systèmes coutumiers ne respectent pas toujours les normes internationales que l'État s'est engagé à respecter et enfreignent les mandats des acteurs internationaux.
- *Trouver un juste équilibre entre les objectifs facilement atteignables à court terme et les objectifs durables à long terme.* Une opération de maintien de la paix peut avoir recours à une campagne d'information publique dont l'objectif est de remporter l'adhésion du public; une telle stratégie peut exiger une série d'initiatives facilement mises en œuvre et très médiatisées, tandis que les réformes durement acquises et le développement moins prestigieux d'une bureaucratie viable pourraient s'avérer plus favorables à une paix durable.

3.6 Résultat : appui d'une société civile forte et libre et de médias indépendants

La société civile correspond à un échiquier d'actions collectives indépendantes autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs communes. En théorie, ses formes constitutionnelles sont distinctes de celles de l'État, de la famille et du marché, bien qu'en pratique, les limites entre État, société, famille et marché sont souvent complexes, floues et convenues. La société civile regroupe communément une diversité d'espaces, d'intervenants et de formes institutionnelles qui varient selon le degré de formalisme, d'autonomie et de pouvoir. Les sociétés civiles englobent souvent des organismes comme les organismes de bienfaisance enregistrés, les organisations de développement non gouvernementales, les groupes communautaires, les organismes de défense des femmes, les organismes religieux, les associations professionnelles, les syndicats de métiers, les groupes d'entraide, les mouvements sociaux, les associations commerciales, les coalitions et les groupes de défenses.²¹

Tout comme l'appui à la réconciliation nationale, ce résultat doit également se classer au nombre des paramètres favorisant un processus à long terme. La mission peut lancer des activités qui encouragent et soutiennent la société civile et les médias libres (et qui poussent les autorités nationales sur le plan politique à offrir un contexte dans lequel ils peuvent se développer), mais une perspective à long terme est cruciale dans ce type d'appui.

3.6.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Mener un exercice de recensement des organismes de la société civile et d'évaluation de leurs besoins;
- Nouer le dialogue avec les groupes et les organismes existants et naissants de la société civile et encourager leurs activités;

²¹ Définition de « société civile » donnée par la London School of Economics, http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

- Encourager et soutenir les professionnels des médias locaux, notamment grâce à une formation des journalistes;
- Soutenir la création de mécanismes d'autoréglementation au sein des médias;
- Coordonner l'aide apportée par la communauté des donateurs.

3.6.2 Repères

À court terme

- Un processus visant à créer une commission indépendante des médias a commencé;
- Des groupes libres au sein de collectivités locales, de la société civile et des diasporas se mobilisent.

À moyen terme

- On parvient à une entente au sein de la communauté des donateurs afin d'éviter que les priorités et les mesures se chevauchent;
- Les partenaires bilatéraux et multilatéraux appliquent des pratiques exemplaires (provenant d'autres contextes similaires);
- Un cadre juridique garant d'une liberté de parole et d'un accès à l'information existe;
- Une capacité de formation des professionnels des médias est mise sur pied afin de remédier au manque de professionnels qualifiés;
- On conçoit des instruments de suivi et des bases de données afin d'analyser la façon dont les acteurs nationaux et internationaux contribuent au soutien de médias libres et indépendants.

À long terme

- Il existe un climat de coopération entre la société civile et le gouvernement dans lequel chacun rend compte à l'autre via un système de vérification adapté et proportionné;
- Les politiques et les réponses nationales et internationales sont mieux intégrées au cadre de développement à long terme afin d'englober les organismes de la société civile;
- Les institutions de la société civile ont la capacité de solliciter les institutions gouvernementales sans crainte d'ingérence injustifiée;
- Établissement d'une contribution significative des acteurs de la société civile au processus politique;

- Les mécanismes d'autoréglementation créés par la presse et les médias électroniques fonctionnent bien dans les limites imparties par la loi;
- La commission indépendante des médias fonctionne avec efficacité.

3.6.3 Responsabilités et coordination

Tandis que d'autres intervenants des Nations Unies, comme le PNUD et le HCDH, jouent un rôle important dans le soutien de la société civile, les missions de maintien de la paix possèdent souvent un mandat politique très fort pour travailler avec la société civile dans le cadre de la réconciliation, de la participation à la société civile au processus de paix, etc. Grâce aux composantes comme les affaires civiles, les affaires politiques, l'information publique, les droits de l'homme, l'État de droit, le genre et la protection des enfants, une mission peut jouer un rôle vital dans le soutien de la croissance de la société civile et, dans une moindre mesure, la faire démarrer à la suite d'un conflit. Il est également nécessaire de concevoir des instruments de suivi et une base de données afin d'analyser la façon dont chaque membre de la famille des Nations Unies et d'autres donateurs contribuent au renforcement de la société civile. En appuyant des médias libres et indépendants, une mission peut entreprendre de renforcer les capacités en créant une station de radio qui communiquera des nouvelles de façon libre et indépendante est en formant les journalistes locaux.

3.6.4 Défis et risques

- Le renforcement ou la reconstruction de la société civile est un processus à long terme. Les opérations de maintien de la paix peuvent dans le meilleur des cas apporter un soutien initial. Un tel défi doit être abordé avec humilité et dans le respect des connaissances locales et en évitant l'orgueil de la communauté internationale et des donateurs;
- Une société polarisée est susceptible de nuire à l'émergence de structures viables de sociétés civiles;
- L'intimidation, qu'elle soit réelle ou perçue, peut décourager les membres de la société civile et les médias de poursuivre leur travail en toute liberté et en toute rigueur.

3.6.5 Éléments à prendre en compte

- *Soutenir la société civile tout en lui permettant de voler de ses propres ailes.* Si on veut avoir une perspective à long terme sur le soutien de la société civile, il peut sembler évident de dire que les organismes les plus forts doivent nécessairement apprendre à s'affranchir de l'aide internationale afin de gagner en crédibilité à l'échelle locale.
- *Favoriser la liberté de parole tout en censurant les médias négatifs et qui incitent à la haine.* Les contextes au lendemain de conflits sont sensibles sur le plan politique; nombreuses sont les opportunités de perturber le processus politique lorsque les personnes mécontentes de leur situation au sein de l'ordre politique en devenir décident de le combattre. Il faut évaluer et suivre la mesure dans laquelle la liberté incontrôlée des médias et leurs actions peuvent favoriser ou perturber le processus.

Chapitre 4

Créer un environnement stable et sûr

4.1 Qu'est-ce qu'un environnement stable et sûr?

Un environnement stable et sûr se définit principalement par l'absence d'hostilités à grande échelle, de violence et de menaces persistantes que représentent les mines et les débris explosifs de guerre, permettant ainsi à la population d'être en relative sécurité pour mener ses activités quotidiennes. Dans un tel contexte, l'ordre public est à un niveau acceptable; le pays a un monopole légitime sur le recours à la violence; la population jouit d'une sécurité physique et de la liberté de circulation; les frontières du pays sont protégées contre toute invasion et toute infiltration d'armées étrangères ou de groupes armés. Les missions de maintien de la paix ont souvent pour rôle clé de créer un environnement stable et sûr, jusqu'à ce que le gouvernement du pays hôte soit en mesure de maintenir lui-même la sécurité dans son pays et de protéger ses propres frontières.

4.1.1 Conditions préalables à une réussite

Voici les conditions préalables minimales pour réussir :

- Le processus de paix repose sur un accord et sa mise en œuvre fait intervenir un règlement durable du conflit;
- Le Conseil de sécurité a autorisé la mission de maintien de la paix en adoptant une résolution qui est applicable et mène à l'accomplissement de la mission;
- Les principales parties prenantes au conflit sont engagées dans le processus de paix;
- Les partenaires régionaux et internationaux appuient le processus;
- Les pays contributeurs de troupes militaires et de police tiennent leurs engagements;
- Les donateurs s'entendent pour appuyer le processus en fournissant des ressources suffisantes;
- Les autorités du pays sont en mesure de développer leurs capacités pour faire face aux enjeux de la sécurité et de la stabilité.

4.1.2 Repères

Les principaux repères pour créer un environnement stable et sûr sont les suivants :

- Le conflit armé à grande échelle a cessé, les parties en guerre sont séparées et sous surveillance, la mise en œuvre d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix est en cours, les auteurs de troubles violents sont maîtrisés et l'impact immédiat des mines et des débris explosifs de guerre a été traité;
- L'ordre public règne grâce au respect et à l'exécution des lois, les violences politiques et criminelles ont été réduites au minimum et les criminels sont poursuivis, arrêtés et jugés;
- Les services de sécurité nationale opèrent légalement et bénéficient de la confiance du public, alors que les principaux groupes armés illégaux ont été identifiés et désarmés;
- Aucun segment de la population ne vit dans la peur de voir sa sécurité physique menacée, les personnes déplacées peuvent retourner chez elles en toute sécurité et les infrastructures indispensables ainsi que les sites historiques et culturels clés sont protégés;
- Chaque couche de la société peut circuler librement dans tout le pays et traverser les frontières, qui sont suffisamment sécurisées contre toute invasion ou toute infiltration de groupes armés.

4.1.3 Résultats

Voici une liste de résultats opérationnels qui contribuent à la réalisation de cet objectif :

- Séparation des factions en guerre et interruption des combats;
- Protection des civils;
- Liberté de circulation retrouvée;
- Établissement de l'ordre public;
- Exécution des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration;
- Professionnalisation du secteur de la défense;
- Retour à l'intégrité territoriale.

4.2 Résultat : séparation des factions en guerre et interruption des combats

La séparation des forces, bien qu'elle ne puisse pas s'appliquer à toutes les situations, réduit les tensions, permettant ainsi de poursuivre les négociations, la coopération et la mise en œuvre continue du processus de paix. Il est nécessaire de délimiter des zones de contrôle distinctes afin de séparer les différentes factions et permettre à la force de maintien de la paix de surveiller leurs faits et gestes. Ainsi, les civils souffrent moins, les forces armées sont maîtrisées et la confiance dans le processus de paix s'installe. Une fois les combattants séparés, il convient d'observer un cessez-le-feu et de surveiller qu'il est respecté. La prise de contrôle et la prévention de l'éclatement de combats à grande échelle sont deux facteurs qui rendent une mission crédible, prouvant son autorité et sa puissance. En outre, cela donne un aperçu des actions futures et de l'adhésion des parties. Les forces de maintien de la paix ont le rôle crucial de maintenir une stabilité jusqu'à ce que les autorités du pays soient capables d'assurer la sécurité.

La nature du conflit va déterminer la disposition des zones de séparation, allant des zones tampons (p. ex. dans les conflits internationaux) aux secteurs ou zones de séparation, créant ainsi un espace neutre (p. ex. dans des conflits internes où les combattants et la population se mélangent). Il est nécessaire que toutes les parties s'entendent sur les délimitations et les points d'entrée de ces zones, lesquelles doivent être clairement balisées et repérables sur une carte ou un dossier officiel. Dans tous les cas, le fait de mettre fin à un conflit armé et d'installer une paix durable nécessite de recourir à des solutions politiques plutôt que militaires.

4.2.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Déployer des troupes dans les zones de séparation;
- Mettre en place des mécanismes d'interventions d'urgence contre les violations;

- Établir un climat de confiance mutuelle et des mesures de renforcement de la sécurité afin de surveiller l'observation du cessez-le-feu ou d'autres accords militaires et d'améliorer la coordination grâce aux officiers de liaison et aux commissions mixtes;
- Mettre en place des mesures de contrôle concernant :
 - la séparation des forces;
 - les armes et les munitions;
 - l'équipement;
 - la circulation du personnel.
- Déminer pour favoriser un retour à la normale et retirer les matières explosives qui servent de munition aux auteurs de troubles;
- Mettre au point une stratégie d'information publique;
- Établir des régimes de surveillance et de compte-rendu;
- Appuyer les programmes de DDR et de RSS.

4.2.2 Repères

À court terme

- Les forces de maintien de la paix sont déployées et opèrent en conformité avec leur mandat;
- Les mécanismes d'application des dispositifs de sécurité sont en place et fonctionnent;
- La stratégie d'information publique est programmée et mise en œuvre;
- Les mesures de contrôle sont en vigueur;
- La surveillance est activée et opérationnelle;
- Les programmes de DDR sont planifiés et leur mise en œuvre est amorcée;
- Les programmes de RSS ont débuté;
- Les tâches prioritaires de lutte antimines sont achevées.

À moyen terme

- Mise en œuvre continue des programmes de DDR et de RSS;
- Toutes les factions sont séparées et soumises aux mesures de contrôle;
- Toutes les armes désignées ont fait l'objet d'un cantonnement conformément aux accords en la matière et au programme de DDR;

- Les factions se conforment aux dispositions relatives à la sécurité de l'accord de paix;
- Les actes de violence faisant intervenir des combattants d'anciennes factions ont considérablement diminué.

À long terme

- Les factions sont intégrées à la société et font partie du processus gouvernemental;
- Les factions n'ont plus recours à la violence pour régler leurs différends ou obtenir du pouvoir politique;
- La situation sécuritaire est propice au retour des personnes déplacées et des réfugiés;
- Les dernières phases des programmes de DDR et de réforme du secteur de la sécurité sont exécutées.

4.2.3 Responsabilités et coordination

Au moment de la séparation des factions en guerre, le chef de mission doit déployer des efforts considérables pour que tous les belligérants restent engagés dans le processus. Le chef de la composante militaire a pour responsabilité de surveiller si les dispositifs de sécurité sont respectés en vertu du mandat de la mission. Au cas où la mission de maintien de la paix endosserait les responsabilités d'une autre force, les hauts dirigeants de la mission (en particulier le Représentant spécial du Secrétaire général et le Commandant de Force) doivent s'assurer que la transition se fait en étroite collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, ainsi qu'avec les autorités à la tête de la force précédente. Il est important de mettre en place des mécanismes conjoints afin d'assurer la coordination avec les factions.

4.2.4 Ressources

Le déploiement au bon moment du personnel de la mission en uniforme nécessite des ressources et des capacités en quantité suffisante ainsi que des directives pertinentes. Si elles ne sont pas prévues aux termes de l'accord ou dans le cadre de l'opération de maintien de la paix, il est nécessaire de trouver des donateurs pour financer la mise en place de mesures de contrôle. L'idéal serait que la mission dispose de technologies adaptées pour surveiller que les mesures en place sont respectées, soit par le truchement des pays contributeur de troupes et de police, soit par

d'autres sources. Des experts devraient être recrutés pour apporter leur aide aux processus de DDR et de RSS.

4.2.5 Défis et risques

- L'obéissance n'est pas universelle. Autrement dit, les factions ne respectent pas scrupuleusement les accords en vigueur;
- Les groupes fragmentés, les rebelles ou les fauteurs de troubles poursuivent les combats;
- La force de maintien de la paix est entraînée dans des opérations de combat qui dépassent ses capacités et son mandat;
- Le conflit s'étend en dehors de la zone de mission;
- Les acteurs régionaux sapent le processus de paix;
- L'impartialité de la mission est compromise par le soutien apparent ou perçu d'une partie au détriment d'une autre;
- Le processus ou l'accord de paix a échoué et le conflit reprend;
- Il est impossible à la force de maintien de la paix de mener à bien son mandat en raison d'un manque de ressources, de capacité et de formation.

4.2.6 Éléments à prendre en compte

- *Position de la mission.* Au moment de la séparation des factions, le recours à la force peut parfois s'avérer nécessaire, en particulier lorsque les fauteurs de troubles sont présents ou lorsque la culture de l'impunité prédomine. Bien qu'une action ferme établisse la crédibilité, trop de fermeté peut compromettre la légitimité de la mission, aliéner certains groupes ou ouvrir la voie aux fauteurs de trouble pour monter la population contre l'intervention. Il est crucial de trouver un compromis entre les deux, ce qui peut réclamer l'intervention de la composante de police par le déploiement de son unité constituée. Cette unité est compétente dans le recours à la force mortelle et non-mortelle en vue de lutter contre les menaces autres que militaires. Étant donné qu'à ce stade la paix reste fragile, il est important de soigneusement évaluer les conséquences des actions menées et les risques de raviver le conflit. Il est impératif de comprendre et d'appliquer les principes d'impartialité et de consentement. Il en va de même pour la disponibilité d'un certain nombre de capacités dans le recours à la force mortelle et non-mortelle.

- *Déploiement de zone ou défense ponctuelle.* La mesure dans laquelle la mission veut se concentrer sur les points de défense ou sur la sécurisation d'une grande zone revient à trouver un juste équilibre entre un déploiement sporadique des forces, à un point tel qu'il devient inefficace, et, à l'inverse, une concentration de ces forces dans certaines zones clés en laissant d'autres parties du pays sans protection.

4.3 Résultat : protection des civils

Dans les conflits actuels, les victimes sont en grande majorité des civils. L'élément central du contrat social entre les citoyens et leur gouvernement veut que le pays assure une sécurité physique des personnes et des biens, et maintienne la loi et l'ordre. L'une des caractéristiques déterminantes de la souveraineté d'un État consiste à assurer la sécurité de son territoire et à défendre ses frontières contre toute intrusion armée en ayant le monopole sur des moyens légitimes de recours à la force. Dans le cadre des États fragiles et en déroute, les questions de sécurité comprennent : les conflits armés et l'agitation civile; les crimes et la violence; la déprédation par la police et les soldats; un accès à la justice insuffisant. Aucune autre fonction gouvernementale élémentaire ne peut être exercée sans l'établissement de la sécurité, de la loi et de l'ordre.

Bon nombre de missions contemporaines de maintien de la paix ont reçu pour mandat d'assurer une protection, notamment contre la violence physique. Les civils sont de plus en plus souvent des cibles directes dans des conflits armés, les groupes les plus vulnérables étant les réfugiés, les déplacés, les minorités, les personnes âgées, les femmes et les enfants. Il est vital de protéger ces groupes afin d'épargner leurs souffrances et de garantir le respect des droits de l'Homme, tout en renforçant la confiance de la population locale, des pays voisins et de la communauté internationale vis-à-vis de la paix. Il importe que les activités de protection qu'exerce la mission s'inscrivent dans un processus politique sain et qu'elles aillent au-delà de la sécurité physique. Cette démarche requiert une approche globale, faisant intervenir un ensemble de composantes de la mission, ainsi que des partenaires externes.

Depuis que le Conseil de sécurité a autorisé la première mission de maintien de la paix en 1999, à savoir la MINUSIL, « afin de protéger les civils sous la menace imminente de violence physique », il est devenu courant que les mandats de la plupart des opérations multidimensionnelles actuelles renferment des dispositions visant la protection des civils « au sein des capacités et des zones de déploiement ». Le mandat est venu s'ajouter aux tâches de protection déjà bien établies (p. ex. appui des efforts nationaux et internationaux pour mettre fin à l'impunité, création de conditions propices au retour des personnes déplacées). Cependant, les dispositions sur la protection contre la violence physique laissent place à l'interprétation. D'ailleurs, dans bon nombre de cas, les points de vue au sein du Conseil de sécurité, de la mission et des pays contributeurs de troupes diffèrent du tout au tout quant à la portée et la nature exactes de ces dispositions. En outre, les ressources et les capacités de la mission déployée pour protéger les civils ne comblent que très rarement les attentes de la communauté internationale et de la population locale.²²

4.3.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Repérer des sections vulnérables de la population, notamment les femmes, les enfants, les minorités et les déplacés;
- Créer et administrer des zones de sécurité, au besoin;
- Établir une présence dans les zones clés potentiellement instables;
- Mettre en place une capacité d'intervention rapide pour réagir aux situations de crise;
- Élaborer une stratégie d'information publique;
- Assurer la sécurité et le soutien des opérations concernant les personnes déplacées et les réfugiés (voir chapitre 6);
- Établir des mécanismes pour entrer en contact avec la population locale afin de comprendre leurs préoccupations en matière de protection;

²² Pour de plus amples informations sur la protection des civils, veuillez consulter le document de William J. Durch et Alison C. Giffen : "Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations", ébauche de document de travail du Forum des défis, avril 2010, disponible seulement en anglais.

- Mettre sur pied des équipes de protection mixtes formées de composantes civiles, militaires et policières;
- Sécuriser et faciliter les déplacements de la population civile;
- Être à l'affût des violations des droits de l'Homme et les signaler;
- Donner des conseils sur la capacité du gouvernement du pays hôte à assurer la sécurité, de pair avec les efforts de réforme du secteur de la sécurité de la mission et soutenir cette capacité en apportant son aide;
- Lutter contre le déplacement forcé des civils ou le prévenir;
- Évaluer l'ampleur de la contamination par les mines et les débris explosifs de guerre et y remédier;
- Créer et renforcer les capacités locales de résolution des conflits;
- Favoriser les conditions de sécurité nécessaires pour acheminer l'aide humanitaire.

4.3.2 Repères

À court terme

- Tous les segments vulnérables de la population ont été recensés;
- Une présence suffisante a été déployée dans les zones clés pour dissuader tout accès majeur de violence;
- Des mécanismes ont été créés pour communiquer avec la population locale;
- Des zones de sécurité ont été mises en place, au besoin;
- Une bonne surveillance permet d'éviter les actes de violence ou d'en réduire le nombre;
- Les routes principales et les zones instables sont déminées et sont parcourues par des patrouilles;
- La stratégie d'information publique est planifiée et mise en œuvre;
- Les camps stratégiques de personnes déplacées sont sécurisés;
- Les questions de protection sont intégrées aux programmes de DDR et de réforme du secteur de la sécurité;
- Un plan complet de déminage est en place;
- Une capacité d'intervention rapide compétente a été établie.

À moyen terme

- Les incidents font l'objet d'une enquête et sont consignés. Les autorités du pays prennent les mesures qui s'imposent;
- Le nombre d'incidents a diminué (y compris la violence sexuelle);

- Les programmes de défense des droits fonctionnent efficacement;
- La protection des civils s'inscrit dans la politique gouvernementale;
- La population a la possibilité d'obtenir un recours en justice;
- Les autorités nationales s'occupent des problèmes de propriété;
- Des campagnes d'information et d'éducation sur les droits de l'Homme sont en cours;
- Les civils peuvent emprunter les artères principales en toute sécurité;
- Le déplacement forcé des civils n'a pas lieu;
- Des secours sont distribués aux groupes vulnérables.

À long terme

- Le gouvernement du pays hôte a la volonté de protéger les civils et s'est doté des moyens et de la capacité pour le faire;
- Les initiatives visant l'établissement d'une réconciliation et d'une justice sont mises en route;
- La sécurité à long terme s'améliore, en évaluant l'accès de la population civile à l'eau, à la nourriture, à un abri, à l'éducation, aux services et aux débouchés économiques.

4.3.3 Responsabilités et coordination

Le gouvernement du pays hôte a la responsabilité ultime de protéger les civils. Néanmoins, dans les pays en déroute et les États sortant d'un conflit, les autorités nationales peuvent être trop faibles, et peuvent manquer de capacités ou de volonté pour protéger les civils. Souvent, dans de telles circonstances, le Conseil de sécurité ordonne des missions de maintien de la paix pour assurer la protection des civils, qui ne consiste pas uniquement à garantir une sécurité physique assurée par le personnel en uniforme. C'est pourquoi les efforts dans ce domaine doivent regrouper tout un éventail de composantes de la mission, notamment les affaires politiques, les droits de l'Homme, l'information publique, les affaires civiles, et les mécanismes de coordination tels que le JOC et le JMAC. L'engagement politique constant du Chef de la mission et de l'EDM est crucial auprès du gouvernement du pays hôte et des principales parties afin de prévenir et faire cesser les attaques et la violence contre les civils.

Aucun acteur n'a accès à toute l'information ou l'expertise requises pour planifier et mener à bien le vaste éventail d'activités de protection qui peuvent servir à soutenir les civils en période de conflit et au lendemain

d'un conflit. En plus d'améliorer la coopération entre les composantes de la mission, l'EDM doit parvenir à des arrangements de coordination et de communication efficaces avec les organismes de l'ONU concernés, pour tout ce qui a trait à la protection. Il est crucial d'élaborer des stratégies de protection de concert avec les intervenants humanitaires. Les activités de protection doivent, également être coordonnées avec les autorités nationales, les groupes de la société civile et les autres représentants de la population civile.

4.3.4 Ressources

Si le mandat d'une mission de maintien de la paix prévoit la protection des civils, la mission doit disposer de la formation, des ressources et de la capacité nécessaires pour mener à bien les tâches qui s'imposent. Dans la longue liste de ressources exigées, la disponibilité des moyens de locomotion, en particulier dans l'aviation, figure comme l'élément essentiel. De plus, la mission doit assurer une excellente gestion de l'information et des renseignements pour réussir. Elle a également besoin d'un nombre suffisant de traducteurs et d'interprètes pour communiquer et pour comprendre les sensibilités culturelles. Dans l'éventualité où il manquerait à la mission une partie de ces ressources, l'EDM doit informer le siège des Nations Unies et le Conseil de sécurité de ses besoins et de l'incidence des pénuries à répétition.

Le gouvernement ou l'aide humanitaire, doivent pourvoir à l'essentiel des besoins de première nécessité des personnes et il faut pour cela qu'ils disposent d'une aide suffisante (voir chapitre 6). Étant donné que les solutions à long terme dépendent de l'établissement de moyens et d'une capacité à l'échelle locale, il est nécessaire que les donateurs et les entités telles que le PNUD fournissent des ressources en quantité suffisante.

4.3.5 Défis et risques

- Les autorités nationales et le gouvernement du pays hôte ne sont pas en mesure de protéger la population civile ou, pire encore, ils sont les auteurs des actes qui touchent les civils. La mission se retrouve alors tiraillée entre le soutien qu'elle doit apporter au gouvernement et son mandat de protéger les civils;

- La menace qui pèse sur les civils ne provient pas des groupes armés mais d'autres civils plus difficilement identifiables pour des raisons locales complexes;
- La mission de maintien de la paix n'a pas la capacité ni les moyens de remplir son mandat de protection;
- Les attentes de la population locale dépassent la capacité et les moyens dont dispose la mission pour protéger les civils;
- La population est dispersée, certains groupes étant hors de portée des autorités nationales ou de la mission;
- Un engagement politique durable du Conseil de sécurité peut s'avérer difficile à obtenir, compte tenu du grand nombre de questions multiples qui figurent à son ordre du jour.

4.3.6 Éléments à prendre en compte

- *Trouver un équilibre entre les impératifs de sécurité à court terme et l'investissement dans une réforme plus vaste de la sécurité.* Le besoin immédiat de protéger les civils doit être au cœur des priorités par le renforcement des moyens et de la capacité du gouvernement du pays hôte afin qu'il se charge de cette responsabilité. Lorsque les ressources sont limitées, il peut s'avérer difficile de trouver un équilibre entre les exigences à court terme et à long terme. La nécessité d'assurer une sécurité immédiate peut détourner les ressources et l'énergie des donateurs des efforts favorisant une RSS à long terme. Les mesures à effet rapide peuvent asseoir la crédibilité mais mettre en péril les fondations d'une réforme du secteur de la sécurité plus profonde. Il faut trouver le bon équilibre. La sécurité personnelle sera certainement l'enjeu le plus urgent pour les citoyens des sociétés sortant d'un conflit. Elle constitue l'un des éléments clés d'une bonne gouvernance, laquelle influe très tôt sur la façon dont on perçoit la légitimité de l'État. C'est pourquoi la sécurité personnelle sera presque toujours la première et la plus importante des tâches publiques. Les éléments qui assurent la sécurité vont souvent revendiquer un rôle de direction et recevoir l'appui des citoyens qui les voient comme leur unique option immédiate pour protéger les personnes et les biens – aussi antidémocratiques et irresponsables soient-ils.

- *Faire face aux attentes locales et internationales.* Sans attendre, l'EDM doit prendre en charge les attentes en matière de sécurité et de protection des civils. Si les attentes ne sont pas correctement comblées, l'engagement à l'égard du processus de paix et sa légitimité risque d'en souffrir. Les efforts d'information publique sont essentiels afin de s'assurer que la population locale a une vision réaliste du mandat et de la capacité de la mission.
- *Modèle de déploiement temporaire ou permanent.* La protection des civils ainsi que la surveillance et l'observation des factions en guerre peut nécessiter un modèle de déploiement mixte faisant intervenir un mélange d'implantations temporaires autour des centres urbains et civils et de déploiements le long des lignes de démarcation et des zones de sécurité. Le modèle temporaire peut être modifié lorsqu'il n'a plus de raison d'être. La mission doit doser ses ressources et sa capacité en fonction des besoins réels sur le terrain afin de déterminer la façon d'utiliser intelligemment ses moyens et son personnel. Les modèles temporaires se prêtent surtout aux opérations d'appui fluides et aux activités de dégagement d'une zone, tandis que les modèles permanents soutiennent davantage les activités de consolidation de la paix.
- *Trouver un équilibre entre la protection du personnel onusien et celle de la population locale.* La mission risque de se voir confrontée à un dilemme : laquelle de ses deux responsabilités de protéger primera. Devra-t-elle prioritairement protéger le personnel onusien (de la mission et du système des Nations Unies à plus grande échelle) ou accomplir sa mission de protéger la population locale?

4.4 Résultat : liberté de circulation retrouvée

La liberté de circulation signifie que les personnes et les biens circulent librement sans crainte de dommages corporels ou de perturbations, tandis que les marchandises illicites et les autres sources d'instabilité font l'objet de restriction de circulation. La liberté de circulation favorise la croissance économique, la normalisation du quotidien, notamment la possibilité d'aller à l'école et au marché, et l'intégration sociale des communautés isolées.

L'instauration de règles permettant de déterminer les endroits où permettre, limiter et refuser l'accès est un élément clé dont l'EDM doit tenir compte dans ses échanges avec le gouvernement et les autorités du pays hôte. D'un autre côté, les parties sur le terrain peuvent mettre à l'épreuve la crédibilité et la détermination des soldats de la paix en restreignant leur droit de circuler librement. Il est, par conséquent, indispensable que la force de maintien de la paix assure la sécurité des déplacements tactiques et opérationnels de l'ensemble de son personnel au sein de la zone de mission. La coopération sur ce sujet sera révélatrice de l'adhésion générale au processus de paix et à la présence de la mission.

4.4.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Garantir la liberté de circulation de la mission;
- Dégager et protéger les routes;
- Créer des têtes de pont aériennes et délimiter des zones d'atterrissage;
- Appliquer le SOFA/SOMA et s'y tenir;
- Restreindre la liberté de circulation des auteurs de troubles et des criminels connus;
- Procéder au déminage;
- S'assurer que l'aide humanitaire circule librement et qu'elle puisse se rendre auprès des populations touchées;
- Créer des couloirs de circulation alternée.

4.4.2 Repères

À court terme

- Le SOFA/SOMA est signé avec le gouvernement du pays hôte;
- Les routes et les têtes de pont aériennes sont sûres;
- Des routes alternées sont établies;
- L'aide humanitaire circule;
- Les auteurs de troubles ont été identifiés et leurs zones d'opération repérées;
- Les réseaux de transport urbain s'ouvrent à la circulation;
- Le déminage sélectif a débuté;

- Les priorités en matière de lutte contre les mines ont été établies et le déminage sélectif a commencé.

À moyen terme

- Les déplacements forcés de la population ont cessé;
- Les citoyens circulent sur les artères principales sans incidents violents;
- Les ressources stratégiques clés sont protégées et peuvent être acheminées jusqu'au marché;
- La police a rétabli la loi et l'ordre dans les secteurs sensibles;
- Le déminage se poursuit.

À long terme

- Les autorités nationales sont en mesure d'assurer la libre circulation des personnes et des biens dans tout le pays;
- Les procédures à la douane et à la frontière sont rétablies en conformité avec les normes internationales;
- Le déminage se poursuit.

4.4.3 Responsabilités et coordination

Le gouvernement du pays hôte a pour responsabilité d'assurer la libre circulation de sa population et de la mission de maintien de la paix. Le Représentant spécial du Secrétaire général doit presser les parties à adhérer aux accords et à le leur rappeler. Le Commandant de Force ainsi que le chef de la police civile doivent veiller à ce que ces accords soient respectés sur le terrain. Les composantes intervenant dans le déminage (civiles et militaires) ont également un rôle important à jouer au chapitre de la liberté de circulation, tout comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres organismes pertinents de l'ONU chargés de la libre circulation des réfugiés et des déplacés. Par conséquent, la coordination et un profond engagement politique sont impératifs.

4.4.4 Ressources

Les ressources de la mission et le calendrier des déploiements vont déterminer les activités favorisant la liberté de circulation et le moment auquel elles seront mises en œuvre. Les ressources précoces et le déploiement rapide vont faciliter le respect des accords. Il importe que les

donateurs fournissent des ressources de déminage suffisantes, de sorte que les routes et les lieux clés soient dégagés. Des moyens technologiques vont s'avérer nécessaires pour accomplir cette tâche.

4.4.5 Défis et risques

- Le gouvernement du pays hôte adopte progressivement une politique de non-soumission aux termes du SOFA;
- Le pays hôte ne peut pas garantir une liberté de circulation;
- Il manque de renseignements fiables sur la contamination par les mines et les débris explosifs de guerre;
- Le processus de paix s'enraye et les combats reprennent;
- Les factions ou les fauteurs de troubles restreignent la circulation du personnel de mission;
- Les factions et les fauteurs de troubles utilisent la liberté de la circulation comme levier politique;
- La sécurité territoriale est inexistante, ce qui provoque un afflux de fauteurs de troubles externes;
- Les acteurs régionaux ne montrent aucun appui.

4.4.6 Éléments à prendre en compte

- *Trouver l'équilibre entre la libre circulation et la sécurité.* Les contrôles de la population et des ressources peuvent être mis en place dans un premier temps pour contrôler les factions et les fauteurs de troubles et pour instaurer la sécurité. La situation déterminera la mesure dans laquelle il est nécessaire de mettre en place ces contrôles. Il faut expliquer aux gens que ces contrôles ont pour motif de maintenir la transparence de la mission et de faire face à leurs attentes.
- *Contrôles immédiats ou graduels des déplacements.* Les deux options comportent des avantages et des inconvénients. L'expérience démontre que le contrôle graduel est plus viable et pragmatique; toutefois, il se peut que ce soit les sphères humanitaires qui déterminent les types de contrôle qui s'imposent.

- *Contrôler la circulation des ressources nationales.* Dans des conflits axés sur les ressources, la protection et le contrôle de la circulation de ces ressources stratégiques et nationales peuvent se révéler extrêmement importants. Par conséquent, les initiatives visant à contrôler la circulation et les autres tâches de sécurité qui y sont rattachées doivent être hiérarchisées dès le commencement de la mission.
- *Respecter la souveraineté du pays hôte tout en préservant la libre circulation de la mission.* Tandis que le gouvernement du pays hôte garde (ou reprend) le contrôle de son territoire, il se peut que la mission voie ses déplacements interrompus, restreints, voire refusés. Les accommodements de SOFA/SOMA doivent être tournés vers l'avenir ou adaptables, au fur et à mesure que le gouvernement du pays hôte exerce une plus grande souveraineté sur son territoire. D'un point de vue opérationnel, la pleine liberté de circulation est cruciale pour la mission, car des restrictions peuvent l'empêcher d'accomplir les tâches de son mandat. En outre, si elle accepte les limites imposées par les parties, elle mine par là même sa crédibilité, car elle indiquera ainsi qu'on peut la manipuler sans aucune conséquence.

4.5 Résultat : établissement de l'ordre public

L'ordre public se définit par l'absence de taux élevés de criminalité et de violence, y compris les enlèvements, les meurtres, les émeutes et l'intimidation de groupes ou des personnes ciblées. À la différence, le désordre public est très déstabilisant. En effet, il ruine les efforts menés pour renforcer les institutions de sécurité du pays et peut s'accompagner de violations généralisées des droits de l'Homme. D'un côté, la population est quasi impuissante pour se prémunir contre les menaces; de l'autre, les institutions de sécurité locales manquent généralement de personnel et n'ont pas été suffisamment formées. Il arrive aussi qu'elles aient déjà été associées à des pratiques abusives et à la corruption. Le système judiciaire tend à être faible, et très peu croient en sa capacité de statuer sur les dossiers. De plus, les prisons débordent. L'ordre public est fondamental pour assurer la confiance de la population dans son système de sécurité publique et éviter qu'elle se tourne vers d'autres entités comme les milices et les chefs de guerre pour assurer sa protection. Le maintien de l'ordre

public relève de la police et d'autres organismes d'application de la loi tels que les tribunaux, les services de poursuite et les prisons, dont l'ensemble constitue le système de justice pénale. Ces secteurs d'activité sont explorés en détail dans le chapitre 5 sur l'État de droit.

Dans certains cas, les opérations multidimensionnelles de maintien de la paix des Nations Unies sont lancées pour aider à la transition vers un gouvernement légitime et peuvent assumer provisoirement les fonctions administratives et législatives du pays. Dans un tel cas de figure, le maintien de l'ordre public est une fonction essentielle de la mission.

4.5.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Protéger les principales installations gouvernementales et onusiennes, les sites culturels et les infrastructures;
- Établir une présence dans les zones stratégiques potentiellement instables;
- Préserver des institutions et des personnes clés;
- Déployer l'unité de police constituée dans les zones critiques;
- Coordonner les militaires et la police dans les fonctions d'ordre public;
- Favoriser le déploiement des forces de sécurité locales dans la mesure du possible;
- Soutenir la mise sur pied d'un corps de police local et d'autres capacités d'application de la loi ainsi que le rétablissement du système judiciaire;
- Faire face à l'agitation civile;
- Maîtriser les milices et les paramilitaires;
- Appuyer le développement des sociétés civiles et des médias.

4.5.2 Repères

À court terme

- Les programmes de RSS ont commencé;

- Les éléments sont en place pour protéger les principales installations gouvernementales et onusiennes, les sites culturels et les infrastructures;
- Une présence est établie dans les zones stratégiques potentiellement instables;
- Les unités de police constituée sont déployées dans les zones sensibles;
- Les composantes militaire et policière sont prêtes à faire face à l'agitation civile;
- Les mécanismes de coordination militaire et policière sont en place;
- Les éléments d'intervention rapides sont constitués et sont en vigueur.

À moyen terme

- La violence est éradiquée dans les zones instables;
- Toutes les zones stratégiques sont sécurisées;
- Retour à la normale des activités quotidiennes dans presque tout le pays;
- La police nationale et les autres autorités d'application de la loi doivent répondre de leurs actes;
- La population manifeste sa confiance dans l'ordre public;
- Le secteur civil et les médias se développent et fonctionnent;
- Les paramilitaires et les milices sont intégrés à la société ou maîtrisés;
- Les personnalités clés sont protégées;
- Les forces de sécurité nationales et la mission arrivent à bien se coordonner;
- L'agitation civile est rapidement contenue.

À long terme

- L'État de droit règne;
- Le secteur civil est robuste et considère que le gouvernement a l'obligation de rendre des comptes;
- Tous les organes et les institutions gouvernementales compétents doivent répondre de leurs actes;
- Retour à la normale de la situation politique et civile.

4.5.3 Responsabilités et coordination

Il revient au gouvernement du pays hôte de développer ses capacités pour assurer l'ordre public avec l'appui de la mission, des organismes des Nations Unies concernés et des intervenants internationaux. Toutefois, la mission doit traiter toute une série de problèmes d'ordre public en étroite collaboration avec les institutions nationales de sécurité jusqu'à ce que les autorités du pays soient en mesure d'assumer pleinement cette responsabilité. Le Bureau de l'État de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations du maintien de la paix est un acteur clé qui appuie la mission dans ces domaines.

4.5.4 Ressources

Il est nécessaire que la mission (en particulier les composantes militaire et policière) dispose de suffisamment de formation, de capacité et de moyen en plus d'être dotée de bonnes règles d'engagement, afin de faire face aux défis liés à l'ordre public. La réforme du secteur de la sécurité est l'élément central de l'établissement de l'ordre public. C'est pourquoi les programmes correspondants doivent bénéficier de suffisamment de financement et d'aide de la part des donateurs. Les ressources peuvent également s'avérer nécessaires dans l'aménagement d'emplacements et d'installations judiciaires, pénales et policières.

4.5.5 Défis et risques

- Les éléments chargés de la sécurité à l'échelle locale s'opposent au processus de paix;
- Les réseaux de fauteurs de troubles sont retranchés et soutenus de l'extérieur, pour renverser l'État de droit;
- Présence du crime organisé à l'échelle transnationale et nationale ou augmentation de celui-ci, y compris le marché noir;
- Les systèmes judiciaire et de la sécurité sont corrompus et politisés; le crime est enraciné dans les institutions et puise dans des sources de revenus illicites.

4.5.6 Éléments à prendre en compte

- *Trouver un équilibre entre les impératifs à court terme en matière de sécurité et l'investissement dans une réforme sécuritaire à plus grande échelle.* Le compromis le plus difficile que la mission puisse avoir à faire est de choisir entre le besoin urgent de régler la question de la sécurité (peut-être en accordant une légitimité à des acteurs et des processus peu démocratiques, à des niveaux inutiles de prestation de services de sécurité et à des organisations qui ont pour réputation d'être corrompues et de manquer de professionnalisme) et celui de fonder la légitimité de modes de gouvernance et d'acteurs qui favorisent la responsabilisation, la transparence et autres dispositifs essentiels de bonne gouvernance. Lorsque les ressources sont limitées, il devient difficile de concilier les exigences à court et à long terme, par exemple la sécurité immédiate et les initiatives de RSS à long terme. Les mesures à effet rapide peuvent asseoir la crédibilité mais mettre en péril les fondations d'une réforme du secteur de la sécurité plus profonde.
- *Promouvoir la stabilité à court terme tout en luttant contre l'impunité.* Il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures à l'égard des groupes ou des personnes ayant du sang sur les mains pour sceller l'engagement de certaines factions ou apaiser les tensions. Parallèlement, fermer les yeux sur le recours permanent à la violence politique ou l'exploitation des réseaux criminels ne peut qu'entretenir une culture de l'impunité et menacer une paix durable.
- *Instaurer la stabilité à court terme tout en se préoccupant des problèmes de justice et de rétribution.* Il faut s'attendre à ce que des citoyens ou des groupes réclament justice et réparations pour les délits commis dans le passé, ce qui peut faire ressurgir l'instabilité. Néanmoins, il est possible que la stabilité à long terme ne s'établisse qu'une fois les différends réglés.

- *Les fonctions de l'ordre public sont réparties entre la police et les militaires.* Le maintien de l'ordre public est du ressort de la police du pays hôte. Cependant, certaines situations peuvent exiger l'intervention de la composante de police des Nations Unies par le truchement de son unité constituée en vue d'agir en toute indépendance ou de venir appuyer la police du pays hôte dans l'optique d'exécuter le mandat de la mission. Dans les cas où la violence surpasse les capacités des unités de police constituées, ou si ces dernières ne sont pas disponibles, il est probable que la composante militaire de la mission doive intervenir. Le fait de passer d'un contrôle de la police à un contrôle militaire et vice-versa exige des procédures efficaces de commandement et de coordination que tout le monde doit bien connaître et qu'il faut répéter souvent.
- *Tenir compte des mécanismes traditionnels du pays hôte, ainsi que les normes internationales.* La mission appuie la transformation de la culture de gouvernance d'un pays; toutefois, elle doit également tenir compte des « règles », du comportement et des modes d'opération préétablis des forces de sécurité précédentes, lesquels ont pu être efficaces et peuvent mettre du temps à changer. La réforme du secteur de la sécurité dépendra de la mesure dans laquelle elle tient compte des institutions en place et des habitudes historiques. La bonne gouvernance ne sera finalement instaurée que si les acteurs sociaux revoient leur conception de la sécurité publique et le mode de fonctionnement de celle-ci.

4.6 Résultat : exécution des programmes de DDR, de démobilisation et de réintégration

L'objectif du programme de DDR est de concourir à la sécurité et à la stabilité à la suite d'un conflit afin que la reprise et le développement aient lieu. La prise de mesures à l'égard des combattants est une étape de premier ordre vers la paix et la réconciliation. Le désarmement et la démobilisation des anciens combattants sont des processus hautement politiques et visibles, pouvant augmenter la confiance du public à l'égard de l'opération de paix.

La définition des Nations Unies du programme de DDR est la suivante : Par désarmement on entend la collecte, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs et des armes légères et lourdes des combattants et, souvent également, de la population civile. Le désarmement comprend également l'élaboration de programmes de gestion responsable des armes. Par démobilisation on entend la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés. La première étape de la démobilisation peut s'étendre du traitement des combattants dans des centres temporaires jusqu'à la concentration de troupes dans des camps désignés à cette fin (sites de cantonnement, camps, zones de regroupement ou casernes). La deuxième étape de la démobilisation comprend la fourniture de moyens d'appui aux démobilisés, que l'on appelle la réinsertion. La réinsertion est une forme d'assistance transitoire visant à satisfaire les besoins fondamentaux des anciens combattants et de leur famille et peut comprendre des indemnités de sûreté transitoire, des aliments, des vêtements, un abri, des services médicaux, des services d'éducation à court terme, une formation, un emploi et des outils. Alors que la réintégration est un processus social et économique continu et à long terme de développement, la réinsertion est une assistance matérielle et/ou financière à court terme visant à satisfaire des besoins immédiats, et peut durer jusqu'à un an.

Par réintégration on entend le processus par lequel les anciens combattants acquièrent un statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables. La réintégration est essentiellement un processus social et économique de durée déterminée, qui a lieu principalement dans les collectivités au niveau local. Elle fait partie du développement général d'un pays et est une responsabilité nationale, et exige souvent une assistance extérieure à long terme.²³

4.6.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

²³ Remarque du Secrétaire général lors de l'Assemblée générale, 24 mai 2005 (A/C.5/59/31). Pour de plus amples informations, veuillez consulter les Normes intégrées de démobilisation, désarmement et réinsertion des Nations Unies, disponibles uniquement en anglais sur le site suivant : www.unddr.org.

- Établir un cadre stratégique pour l'engagement des Nations Unies dans le programme de DDR;
- Réaliser une évaluation détaillée sur le terrain;
- Créer un groupe directeur pour le programme de DDR de la mission, sous la gouverne du chef de mission ou du RSSGA;
- Constituer un groupe de travail sur le DDR au sein de l'équipe de pays sous la supervision du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur de l'aide humanitaire;
- Élaborer un plan opérationnel, y compris une répartition du travail, en collaboration avec les organismes onusiens et les acteurs nationaux;
- Obtenir des fonds;
- Aider à mettre l'accent sur les besoins spécifiques et le DDR des enfants combattants;
- Vérifier que l'appui au programme de DDR est intégré au concept des opérations des militaires et de la police;
- Analyser l'incidence sur le programme de DDR d'autres processus en cours à la suite d'un conflit, tels que la justice transitionnelle et la RSS;
- Saisir les armes et tout autre matériel de guerre violant les accords et les sanctions ou en empêcher l'entrée;
- Diriger le désarmement, notamment la collecte d'informations, la saisie et la destruction des armes, et la gestion des stocks d'armes;
- Diriger la démobilisation, y compris l'accueil, l'inscription et la documentation, les services de renseignement, de conseil et d'orientation, ainsi que les analyses de santé, la libération et la réinsertion;
- Mener le processus de réintégration, y compris la communication de renseignements et de conseils, l'appui aux démobilisés et aux personnes à leur charge (y compris l'appui ciblé aux groupes vulnérables) et l'aide apportée aux communautés d'accueil, pour augmenter leurs capacités.

4.6.2 Repères

À court terme

- Le leadership et les mécanismes sont mis en place sous la supervision des civils pour maximiser l'appropriation nationale;
- Des mécanismes de travail sont conçus pour tenir compte de l'inscription et du suivi des anciens combattants et des personnes à leur charge ainsi que de l'enregistrement et du suivi des armes et du matériel de guerre;
- Des mécanismes de travail sont établis pour mener à bien chaque étape du programme de DDR;
- Des fonds sont obtenus pour exécuter le processus;
- Un service de renseignements est créé pour déterminer l'ampleur du processus et l'évaluer;
- Des experts techniques sont disponibles pour apporter leur appui essentiel;
- Les emplacements stratégiques sont sécurisés ou construits;
- La planification de la réintégration a démarré;
- Des programmes d'information publique sont lancés;
- Les garanties de sécurité sont coordonnées avec le gouvernement du pays hôte pour assurer la protection de la population;
- Le contrôle des frontières est en vigueur pour empêcher l'afflux de nouvelles armes ou de nouveau matériel;
- Un groupe directeur de la mission a été constitué;
- La planification intégrée de la mission est prise en charge;
- Des mécanismes de coordination et des opérations conjointes sont en place;
- Des outils de surveillance et d'évaluation ont été créés.

À moyen terme

- Contrôle du nombre d'armes à feu aux mains des factions et des criminels, comme le prévoient la mission et le gouvernement du pays hôte;
- Le prix de la rue des armes désignées a augmenté, indiquant par là un inventaire réduit;
- Baisse des incidents dus à l'utilisation d'armes illégales;
- L'appui juridique du gouvernement du pays hôte aux programmes de DDR est conçu pour offrir des garanties de sécurité et d'augmentation de la confiance;

- La majorité des principales factions, les communautés où les anciens combattants se sont réintégrés et le grand public adhèrent au programme;
- Le trafic ou la circulation d'armes ou de matériel de guerre est maîtrisé;
- Des programmes de formation professionnelle sont planifiés et exécutés;
- La stratégie d'information publique est revue puis mise en œuvre;
- Les anciens combattants enrôlés dans les programmes de réintégration sont suivis et leur nombre est en constante augmentation.

À long terme

- Le gouvernement contrôle les forces de sécurité nationales et leur recours à la force;
- Les contrôles d'armes sont mis en vigueur en conformité avec l'État de droit;
- La population se sent en sécurité;
- Les évaluations du programme indiquent que les anciens combattants sont très largement réintégrés aussi bien socialement qu'économiquement;
- La collecte des armes dans les communautés et les programmes de contrôle sont réglementés;
- Les systèmes judiciaires nationaux destinés à contrôler et à réglementer la possession d'armes fonctionnent;
- Les industries locales de fabrication d'armes font l'objet d'une réglementation;
- L'approvisionnement en armes et le transport d'armes sont réglementés;
- Le stock d'armes du pays est sécurisé pour éviter que ces dernières se retrouvent entre les mains des membres de la société;
- La stratégie d'information publique est revue puis mise en œuvre;
- Les groupes armés menaçant les civils sont maîtrisés;
- Aucun signalement d'incidents violents impliquant des anciens combattants.

4.6.3 Responsabilités et coordination

La volonté politique des parties nationales concernées est absolument indispensable pour que les programmes de DDR portent leurs fruits. Le Représentant spécial du Secrétaire général ou son adjoint doit appuyer le programme conformément aux mécanismes de travail en place en collaboration avec les partenaires onusiens concernés et les partenaires externes, y compris les donateurs.

Les initiatives d'information publique s'avèrent très importantes. Elles sont menées par la composante de l'information publique sous la supervision et la direction du chef de mission. Si un régime de sanctions applicable à la circulation des armes existe, il est bon de s'y référer, en cas de besoin. Il se peut que de nombreux partenaires locaux et internationaux qui aident à la mise en œuvre apportent une aide humanitaire aux civils et appuient simultanément le programme de DDR. Par conséquent, il est crucial d'établir une planification coordonnée entre les deux programmes.

Étant donné que les programmes de DDR s'inscrivent dans des cadres multiples qui se chevauchent (c.-à-d. des plans, des politiques, des stratégies, etc.) et visent à consolider la paix et à relancer le pays avec la participation d'intervenants variés, nationaux et internationaux, le processus de DDR doit faire partie des stratégies de relance à l'échelle locale et mondiale. Les entités qui doivent faire partie intégrante de la coordination sont les suivantes : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), le groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), l'Équipe de pays des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les autorités nationales.

4.6.4 Ressources

Il est nécessaire que la composante du programme de DDR prévoie du personnel dans des domaines spécialisés comme la planification, la surveillance, l'évaluation, la logistique, l'établissement de rapports, les questions de genre et la protection des enfants. Les officiers de liaison des forces policières ou militaires doivent être détachés auprès de la composante du programme de DDR. Dans les opérations de maintien de la paix, la composante militaire doit pouvoir participer au programme de DDR de diverses manières, notamment l'appui logistique, la prestation de services de sécurité, la collecte d'informations et des compétences

techniques sur les munitions et les armes. Il est également requis de la composante d'appui de la mission qu'elle s'investisse pleinement dans ces programmes.

L'aide de certains partenaires peut être limitée par leur mandat (p. ex. de nombreuses organisations humanitaires ne peuvent travailler avec les combattants que lorsque ces derniers sont démobilisés). Aussi il est important de se pencher attentivement sur la meilleure façon pour eux d'apporter leur aide tout en respectant leur mandat et d'autres éléments qui pourraient limiter leurs interventions.

Le financement du programme de DDR provient des quotes-parts du budget de maintien de la paix et peut également servir à couvrir les dépenses des opérations de désarmement et de démobilisation (incluant la réinsertion). Les contributions volontaires des donateurs financent les activités de réintégration. Cette diversité des sources de financement a parfois conduit à un déséquilibre entre : d'un côté, le désarmement et la démobilisation plutôt faciles à financer, à planifier et à appliquer; de l'autre, la réintégration qui dépend de la générosité des donateurs, des compétences techniques et de certaines conditions qui ne sont pas toujours réunies en temps utile au lendemain d'un conflit. Ce déséquilibre peut être corrigé à condition que les programmes de réintégration à long terme soient correctement planifiés avec les donateurs, et bénéficient de suffisamment de ressources d'entrée de jeu.

Le fait de faire du financement de la réinsertion une partie intégrante du processus de démobilisation permet d'utiliser les contributions estimées pour la prestation d'une aide versée aux participants pour une période de transition pouvant aller jusqu'à un an. Pour atteindre l'objectif de voir les factions en guerre retourner à la vie civile, il peut être nécessaire d'apporter une aide directe aux combattants démobilisés et aux collectivités locales.

4.6.5 Défis et risques

- Absence de volonté politique ou le gouvernement du pays hôte refuse de s'approprier le programme;
- Aucun accord de paix global ni de règlement politique;
- Les groupes armés ne participent pas tous à l'accord de paix;
- Les fonds destinés à la réintégration sont insuffisants;

- Les combattants n'adhèrent pas au programme de DDR;
- Les acteurs nationaux et les communautés locales ont une capacité limitée pour appuyer la réintégration;
- Les prestations du programme de DDR ne sont pas perçues comme équitables;
- Les factions désarmées et démobilisées manquent de compétences pour se réintégrer;
- L'approvisionnement en armes et autre matériel de guerre est impossible à contrôler;
- La sécurité des belligérants démobilisés et de leur famille ne peut être garantie;
- Les programmes de réinsertion semblent récompenser des anciens combattants (qui ont souvent du sang sur les mains) au détriment des familles;
- Réintégration d'anciens combattants dans les forces de sécurité tout juste créées.

4.6.6 Éléments à prendre en compte

- *Offrir des garanties de sécurité crédibles.* La prestation de garanties de sécurité crédibles est essentielle si l'on veut que les combattants rendent les armes. La force de maintien de la paix doit avoir la capacité d'assurer la sécurité à chacune des étapes du programme de DDR (surtout dans les camps de démobilisation) et doit porter attention de près à l'équilibre des pouvoirs entre les factions. L'appui international peut donner de la crédibilité à ces efforts, en supervisant les opérations de désarmement et de démobilisation ou en participant à une commission de surveillance nationale, dont l'objectif est de s'assurer que le taux de désarmement des parties rivales soit comparable. Cet appui doit également veiller à ce que les infractions aux processus de désarmement fassent l'objet d'enquêtes, qu'on y fasse face et qu'elles soient corrigées. Le programme de désarmement, quant à lui, doit servir d'instrument de mesure phare pour instaurer la confiance parmi les anciens protagonistes du conflit.

- *Désarmement complet ou conditionnel.* Il est probable qu'un désarmement complet et immédiat ne soit pas acceptable pour toutes les parties. L'idéal serait que la portée de l'opération de désarmement soit déterminée au moment de la rédaction des accords. Un vaste éventail d'activités à court et à long terme doit accompagner ce processus, notamment des programmes de collecte et de contrôle des armes au sein des communautés; le rétablissement du système judiciaire du pays pour contrôler et réglementer la possession et la production d'armes ainsi que leur approvisionnement; la sécurisation des stocks pour empêcher que les armes ne se retrouvent entre les mains des membres de la société.
- *Justice transitionnelle et programme de DDR.* La coordination entre les deux commence par une compréhension de la manière dont les deux processus peuvent interagir à court terme sans faire obstacle à leurs objectifs respectifs de responsabilisation et de stabilité.
- *Établir des forces de sécurité locales par l'entremise des programmes de DDR et la RSS tout en se reposant sur les forces de sécurité internationales.* Bien que les forces de sécurité internationales soient plus efficaces dans certaines fonctions, l'objectif est de mettre sur pied une capacité locale permettant de prendre en charge la sécurité. La RSS est un élément central de la transition et des stratégies de relance. Elle est cruciale pour la réussite des activités de DDR à long terme. En plus de répondre à la sécurité de l'État, la réforme porte principalement sur la sécurité humaine des personnes et des communautés. La réforme appuie et aide le programme de DDR en renforçant les institutions de l'État de sorte qu'elles assurent la sécurité des citoyens en vertu d'un contrôle démocratique adapté. De son côté, le programme de DDR soutient les initiatives entreprises dans le cadre de la réforme dans le but d'améliorer les conditions et les capacités de sécurité locales. En effet, le programme de DDR vise à créer de nouvelles sources de revenus destinées aux anciens combattants et ainsi empêcher qu'ils ne recourent à la violence; il vise également à réduire ou à dissoudre les forces et les groupes armés qui pourraient menacer l'instauration de l'État de droit. La réforme contribue à redonner à l'État l'autorité sur des enjeux de sécurité (qui vont du maintien de l'État de droit à la gestion de la police et de l'armée); c'est à l'État qu'il revient légitimement d'exercer cette autorité. (voir le chapitre 5 sur le renforcement de l'État de droit).

- *Réintégration et capacité locale.* Alors que les acteurs internationaux et les donateurs se montrent souvent fort enthousiastes à l'égard des programmes de désarmement et de démobilisation, leur engagement vis-à-vis de ce processus de réintégration long et coûteux est moins certain ou trop lent. Le manque de ressources a souvent ralenti les efforts de réintégration par le passé. Un engagement prompt et durable à fournir une aide financière et technique à long terme est nécessaire pour que la réintégration réussisse. Un autre défi est celui de préparer les communautés à accepter d'accueillir des anciens combattants dans leur voisinage et les en convaincre. Ainsi, les programmes devraient éviter de déplacer les femmes qui ont probablement assumé les responsabilités de chef de famille pendant le conflit.
- *Traitement identique pour tous ou traitement exclusif.* Bien que les anciens combattants aient besoin d'une attention toute particulière pour éviter qu'ils ne deviennent des éléments perturbateurs, leur prêter une attention exclusive risque de provoquer du ressentiment au sein de la population. Parmi les autres groupes qui ont également besoin d'un appui social et économique considérable figurent les réfugiés, les déplacés, les femmes, les enfants et toutes les victimes du conflit. Sécurité doit rimer avec équité. Les stratégies visant les anciens combattants doivent être intégrées dans la mesure du possible à des stratégies plus vastes qui s'emploient à la réinstallation et à la réhabilitation des populations de déplacés, aux efforts de réconciliation, à l'État de droit ainsi qu'à la gouvernance. Le fait d'agir de cette façon aide à prévenir la stigmatisation et l'isolement des anciens combattants du reste de la communauté. La mission de maintien de la paix risque de perdre son impartialité si cette tâche n'est pas remplie avec soin.
- *Faire face aux attentes.* La population locale, les anciens combattants et le gouvernement du pays hôte ont chacun des attentes et des motivations différentes. Aussi il sera toujours demandé à la mission d'en faire plus que le temps et les capacités ne le permettent. La solution consiste à faire la part des choses entre les activités réalisables et les activités que les intervenants croient pouvoir réaliser dans un délai donné. L'information publique et les campagnes de sensibilisation permettent aux communautés affectées et aux groupes participants de recevoir des renseignements exacts sur les procédures et les avantages du programme de DDR. Les

messages doivent être conçus pour s'adresser à différents publics et être transmis par divers moyens de communication localement adaptés.

- *Trouver un équilibre entre un désarmement rapide et une approche à long terme.* L'approche à long terme du programme de DDR est parfois compensée par les impératifs politiques et sécuritaires à court terme visant à rapidement désarmer les combattants qui présente une menace à la paix. Si le désarmement se fait dans la précipitation et n'est pas correctement planifié, il peut en découler de graves conséquences à une étape ultérieure, surtout dans le cas où la réintégration n'est pas bien planifiée ou manque de ressources. L'EDM doit composer avec ces pressions et s'assurer que les risques sont connus.

4.7 Résultat : professionnalisation du secteur de la défense

Dans le cadre de la RSS, il peut advenir qu'une mission de maintien de la paix ait pour tâche de sélectionner, de former, de conseiller, de guider et de soutenir le secteur de la défense ainsi que d'assurer son développement institutionnel. Il peut s'agir d'une formation dans les domaines suivants : les droits de l'Homme, le droit international humanitaire, la protection de l'enfance et la prévention de la violence sexiste. Il est de la plus haute importance que les militaires retrouvent leur crédibilité aux yeux du public et de la communauté internationale, en particulier lorsqu'ils ont été impliqués dans le conflit. Dans bon nombre de cas, le relâchement de la discipline, des normes inadéquates, des initiations accélérées ou l'épuisement des ressources suffisent à raviver le conflit. La professionnalisation du secteur de la défense a pour but ultime de permettre aux civils de diriger les militaires. Elle ne vise pas uniquement l'augmentation des effectifs et la formation d'acteurs militaires, mais également la reconstruction et l'amélioration d'ensemble des éléments armés ou non dans le secteur de la défense, ainsi que des structures de gouvernances civiles, y compris en ce qui concerne les valeurs normatives et les traditions. La formation est une partie centrale au processus et doit inclure des décideurs provenant de tout le secteur.

4.7.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Obtenir l'accord des militaires pour entreprendre la réforme institutionnelle;
- Effectuer une analyse du secteur de la défense faisant intervenir plusieurs organismes;
- Obtenir des fonds pour la restauration des installations et des infrastructures, et la régularisation des revenus militaires;
- Établir les principes et les structures relatives à l'obligation de rendre compte aux dirigeants politiques civils;
- Mise en place de systèmes de sélection et de recrutement;
- Lancer un processus de réorganisation et de formation pour harmoniser les systèmes militaires aux conditions actuelles;
- Examiner et réformer les régimes de responsabilisation des militaires;
- Effectuer des examens périodiques.

4.7.2 Repères

À court terme

- L'évaluation est terminée et le plan de réorganisation et de formation est accepté par le gouvernement du pays hôte et les autorités militaires;
- Le financement obtenu;
- L'approvisionnement est mise au point dans le cadre de l'initiative visant l'équipement et les installations;
- Les stagiaires sont sélectionnés et les instructeurs et mentors sont déployés;
- Les normes sont agréées;
- Le plan est coordonné pour appuyer le programme de DDR;
- Les rôles et responsabilités de la police et du corps militaire sont définis.

À moyen terme

- L'équipement et les installations indispensables ont été obtenus et sont disponibles;
- Les mécanismes de surveillance sont en place et fonctionnent;
- Les systèmes de paiement et de ressources humaines sont installés et opérationnels;
- La communauté du renseignement de défense est coordonnée et réglementée en conformité avec l'État de droit;
- Les programmes de sélection et de perfectionnement des dirigeants sont opérationnels;
- La stratégie d'information publique favorise le processus;
- Les attentes nationales et internationales sont efficacement prises en charge;
- Consentement des donateurs afin d'éviter le chevauchement des priorités et des initiatives;
- Les pratiques exemplaires sont appliquées par les partenaires bilatéraux et multilatéraux et sont diffusées auprès des acteurs gouvernementaux locaux et des Nations Unies;
- Les militaires ont la possibilité de mener des exercices en petites unités.

À long terme

- Le corps militaire est réorganisé et apte à mener des opérations compatibles avec le plan;
- Les systèmes de sélection et de recrutement de militaires sont opérationnels;
- Le public a de nouveau confiance dans les militaires;
- Les organes de surveillance sont opérationnels et en mesure de diriger, de remettre en cause et de contrôler les militaires et de leur faire des reproches;
- Les politiques et les interventions nationales et internationales sont mieux intégrées aux cadres de développement à long terme;
- La contribution significative des acteurs de la société civile est établie et officialisée;
- La structure d'appui aux militaires est en place et opérationnelle avec une aide internationale limitée;
- Les militaires font partie du processus de RSS.

4.7.3 Responsabilités et coordination

L'appui du secteur de la défense peut regrouper un grand nombre d'acteurs, étant donné la multitude d'accords bilatéraux et multilatéraux qui ont cours en même temps avec les activités des Nations Unies. Dans le cadre de tous ces efforts, la coordination et la rationalisation sont indispensables. L'aide extérieure ne doit pas saper la légitimité du gouvernement du pays hôte. De plus, les institutions nationales, les lois et les processus, peu importe leur faiblesse, doivent jouer un rôle central dans l'élaboration et l'application des programmes et des processus. Les planificateurs externes doivent veiller à respecter la souveraineté du pays hôte, en intégrant le gouvernement dans les procédures de planification et de mise en œuvre. L'appui du secteur de défense doit se faire en étroite collaboration avec les programmes de DDR et de RSS.

4.7.4 Ressources

Les ressources comprennent le temps, les fonds, les installations, l'équipement, les formateurs et les conseillers. Leur financement peut provenir des donateurs et d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec le gouvernement du pays hôte. Un plan d'ensemble synchronisé doit être mis sur pied avec le gouvernement du pays hôte, lequel rend compte du financement, de l'acquisition, de l'attribution et de la distribution des ressources nécessaires à appuyer le secteur de la défense et à le rendre professionnel. Les programmes à long terme doivent prévoir des plans de maintien en force qui tiennent compte de la gestion du cycle de vie des systèmes de matériel. Une réforme efficace du secteur de la sécurité exige un appui international considérable sous la forme de contributions volontaires et d'engagement sur le terrain, par exemple les formations.

4.7.5 Défis et risques

- L'infrastructure militaire est gravement endommagée;
- L'appui militaire et la professionnalisation n'évoluent pas au même rythme que l'élaboration de réformes politiques;
- Les militaires causent un regain de violence;
- Certains éléments au sein des militaires sont mécontents et déclenchent une mutinerie;
- Les réformes du secteur de la défense ne vont pas à la même allure que le programme de DDR;

- Le financement est insuffisant, ce qui affaiblit les militaires et les mécontente;
- Les militaires s'emparent du pouvoir.

4.7.6 Éléments à prendre en compte

- *Trouver un équilibre entre les exigences en matière de sécurité et la réforme progressive du secteur.* Des tensions peuvent apparaître entre le besoin de déployer rapidement des forces sur le terrain et la nécessité de créer petit à petit une force professionnelle. L'exigence immédiate de protéger les civils peut se heurter à la nécessité de développer les capacités des autorités nationales pour qu'elles prennent la mission en charge. Lorsque les ressources sont limitées, trouver un équilibre entre les besoins à court et à long terme peut s'avérer difficile. La nécessité d'assurer une sécurité immédiate peut détourner les ressources et l'énergie des donateurs des efforts à long terme du secteur de la défense.
- *Approche nationale ou sectorielle.* La décision de centrer la réforme de la défense selon une perspective nationale plutôt que régionale, et inversement, peut dépendre de l'évaluation des besoins et des exigences en matière de sécurité. Il se peut que les ressources ne soient pas toutes disponibles pour professionnaliser toutes les composantes du secteur de la défense simultanément. Aussi, il est nécessaire d'envisager des compromis géographiques et culturels.

4.8 Résultat : retour à l'intégrité territoriale

L'intégrité territoriale a des connotations différentes selon qu'il s'agit d'une conjoncture d'après conflit inter-étatique ou intra-étatique. Dans le premier cas de figure, on justifie le refus d'occasions ou la tentation de prévenir certains projets d'occupation au nom de l'intégrité territoriale. Dans le deuxième scénario, il est nécessaire de créer et de maintenir des zones tampons entre les factions en guerre et, dans certains cas, de sécuriser les frontières. Assurer l'intégrité des frontières contre tout voisin hostile ou à des endroits où elles sont contestées dépasse bien souvent la capacité de la mission, à moins qu'elle ne soit augmentée par la sécurité internationale et régionale ou par des organismes d'arbitrage.

Il peut s'avérer extrêmement difficile d'établir et de maintenir l'intégrité territoriale dans les pays déchirés par la guerre à cause des mines, des engins explosifs, des frontières contestées, floues ou poreuses, des infrastructures endommagées ou inexistantes, et aussi en raison de l'incapacité de contrôler les aéroports, les ports maritimes ou d'autres points d'entrée. Beaucoup d'éléments perturbateurs viennent de l'extérieur des frontières, comme le crime organisé transnational, les groupes armés, les mercenaires, le trafic d'armes et le terrorisme international. Il existe deux aspects distincts mais reliés de la sécurité des frontières : 1) la sécurité de la frontière physique qui nécessite la surveillance des zones frontalières à l'affût d'activités criminelles, de flux de réfugiés et de la circulation de forces irrégulières, 2) le contrôle des douanes et des exportations qui vise à réglementer le flux des entrées et des sorties de personnes, d'animaux et de marchandises au pays.²⁴ L'amélioration des procédures d'exportation et des procédures douanières aux frontières peut également profiter au développement économique et au commerce international à long terme.

4.8.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- S'engager sur le plan diplomatique auprès des acteurs régionaux à l'initiative du chef de la mission;
- Renforcement des mécanismes nationaux;
- Favoriser le contrôle de la circulation des personnes et des marchandises;
- Assurer la coordination avec les organismes onusiens concernés, le comité international de la Croix-Rouge et les ONG qui s'occupent du déplacement des réfugiés;
- Créer des mécanismes de partage d'information avec tous les partenaires;
- Appuyer la mise en place d'une sécurité aux frontières, notamment dispenser des formations concernant les patrouilles frontalières et les mécanismes de contrôle des frontières du pays hôte et donner des conseils en la matière.

²⁴ United States Institute of Peace, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*, 2009.

4.8.2 Repères

À court terme

- Les acteurs régionaux et internationaux concernés participent;
- Le contrôle des frontières terrestres, le contrôle de l'espace maritime et le contrôle aérien sont établis, probablement par la mission de maintien de la paix ou par une opération parallèle en vertu d'une autorisation des Nations Unies;
- Les mécanismes du gouvernement du pays hôte sont en place pour commencer le processus de renforcement des contrôles des régions frontalières;
- Le contrôle des déplacements est en place et tous les acteurs en comprennent la teneur;
- La coordination avec les partenaires extérieurs est réalisée afin de s'assurer que la circulation des personnes et des marchandises se fait de façon coordonnée et que l'espace humanitaire est respecté;
- Les mécanismes de partage d'information sont en place pour garantir la transparence;
- Un plan de développement des capacités de la gestion des frontières est exécuté dans le cadre de l'appui au gouvernement du pays hôte concernant la RSS.

À moyen terme

- Réduction du nombre d'incidents transfrontaliers en coordination avec les autorités nationales;
- Diminution de la contrebande de marchandises prohibées;
- Un contrôle national des douanes et des frontières est en vigueur et fonctionne;
- Élimination des refuges de fauteurs de troubles transfrontaliers en collaboration avec les États voisins;
- Retour sans encombre des réfugiés;
- Apaiser les tensions aux frontières avec les acteurs régionaux aux niveaux enregistrés avant le conflit;
- Baisse de la présence d'acteurs non étatiques.

À long terme

- Les institutions nationales sont en mesure de contrôler les frontières;
- Les autorités du pays perçoivent les taxes douanières qui s'imposent;

- Le gouvernement du pays hôte exerce son autorité sur tout le territoire national;
- La circulation d'armes, de drogues, de matériel et de personnes de nature ou d'origine illégale est interrompue.

4.8.3 Responsabilités et coordination

Le gouvernement du pays hôte a pour responsabilité de sécuriser ses frontières. Cependant, en cas de capacités insuffisantes, la mission peut l'appuyer à court et à moyen terme. La gestion de l'intégrité des frontières internationales doit s'effectuer en coordination avec les entités onusiennes concernées (p. ex. le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés). Les initiatives du PNUD et des partenaires internationaux dont l'objectif est d'appuyer le développement de la capacité du gouvernement du pays hôte afin qu'il assume la responsabilité des mécanismes frontaliers et douaniers viables doivent être reliées à des activités de la mission similaires.

4.8.4 Ressources

La mission doit posséder un mandat, des ressources en quantité suffisante, des moyens de formation et des règles d'engagement pour traiter efficacement les questions relatives aux frontières. Elle a également besoin de technologies adaptées et d'un service de renseignements fiable pour surveiller et signaler les mouvements transfrontaliers et les violations afférentes. Il incombe aux donateurs d'apporter l'appui qui convient au développement des capacités du gouvernement pour soutenir la réforme du secteur de sécurité.

4.8.5 Défis et risques

- Les acteurs régionaux, les États voisins ou les membres de la communauté internationale profitent de l'instabilité de la situation pour servir leurs intérêts au détriment du pays hôte;
- Les sanctions sont inefficaces;
- Le consentement à l'égard du processus de paix s'effrite;
- Les fauteurs de troubles exploitent la fragilité des frontières au détriment du pays hôte;
- Le gouvernement du pays hôte n'a pas la capacité ni la volonté d'établir des institutions viables;

- Un conflit régional éclate.

4.8.6 Éléments à prendre en compte

- *Se consacrer à la sécurité des frontières tout en renforçant la capacité du pays hôte.* La sécurité et le contrôle des frontières relèvent du gouvernement hôte, mais les institutions nationales risquent de ne pas être à la hauteur de la tâche. C'est pourquoi la mission de maintien de la paix doit être prête à apporter une aide considérable au début. Cependant, le renforcement des capacités du gouvernement du pays hôte doit demeurer hautement prioritaire, et des efforts doivent être fournis pour former les forces de sécurité locales à assumer les tâches importantes. En règle générale, les formations effectuées au sein même du pays sont les plus réussies, en particulier grâce aux programmes de formation des instructeurs. Il est probable que la co-implantation des forces locales et internationales soit exigée pendant un certain temps à des fins de surveillance et de mentorat. Le maintien d'une sécurité optimale aux frontières dépend également de la possession de renseignements fiables sur les personnes recherchées qui veulent entrer dans le pays ou qui cherchent à en sortir. Il est nécessaire que la mission crée des liens de collaboration entre les forces de sécurité des frontières et les agences de renseignements afin que les données sensibles soient mises en commun. Il est crucial que les tâches assignées aux pays contributeurs de troupes et de police concernant la sécurité des frontières soient compatibles avec leur formation et leurs responsabilités à l'échelle nationale. En effet, beaucoup de pays sont dotés de forces spécialisées chargées de la sécurité des frontières.

- *Trouver un équilibre entre les intérêts du pays hôte et ceux de la région.* La mission de maintien de la paix devra envisager la gestion souvent délicate des relations frontalières avec les États voisins. Bon nombre de pays partagent des frontières immenses, parfois poreuses, avec leurs États voisins d'où proviennent un grand nombre de menaces de déstabilisation. L'obtention de l'appui politique des acteurs régionaux et la mise en place de protocoles transfrontaliers ouvrent la voie à une diminution de l'instabilité et s'avèrent bénéfiques pour la sécurité de toutes les parties. La mission doit veiller à ce que les voisins participent activement au processus, en mettant sur pied ou en appuyant des mécanismes régionaux qui favorisent la sécurité, la croissance économique, le développement social et politique de la région. La mission va devoir trouver un équilibre entre l'investissement de ressources dans l'intégrité territoriale et la création d'un mécanisme de sécurité interne.
- *Engagement ou interférences.* Les États voisins et les autres membres de la communauté internationale peuvent jouer un rôle majeur, positif ou négatif, dans la capacité du pays hôte à créer un environnement stable. Les intérêts, les problèmes et les conflits non résolus d'une région peuvent y faire obstacle. Il devient donc impératif de déployer des efforts diplomatiques d'ensemble pour mettre fin aux mesures de déstabilisation et d'offrir des garanties économiques et sécuritaires.

Chapitre 5

Renforcer l'État de droit conformément aux droits de l'Homme

5.1 Nature de l'État de droit renforcé conformément aux droits de l'Homme

Un État de droit existe lorsque l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme.²⁵ Lorsque l'on instaure un tel État, la primauté du droit, l'égalité devant la loi, la responsabilité au regard de la loi doivent s'effectuer en toute transparence tant d'un point de vue juridique que procédural. En étroite collaboration avec le gouvernement du pays hôte, l'EDM a la responsabilité et la capacité d'influer sur la rapidité et la fermeté avec laquelle l'État est en mesure de rétablir et de montrer son autorité, sa légitimité et sa capacité à appliquer la loi de façon équitable. Plus particulièrement, le rôle de l'EDM dans le renforcement de l'État de droit est susceptible de comporter la réalisation des tâches suivantes :

- Faciliter l'engagement et le dialogue politique afin d'aider les pays hôte à lever les obstacles qui se posent au renforcement de l'État de droit;
- Appuyer le renforcement des capacités des institutions nationales, qu'elles soient officielles ou non, qui sont en mesure de résoudre les conflits pacifiquement dans un État de droit.

Il faut aborder le renforcement de l'État de droit de manière globale en consultant de près l'ensemble des parties prenantes au processus de paix et la société civile. Les stratégies doivent par conséquent être axées sur les besoins et le long terme, il faut encourager les donateurs à continuer de jouer un rôle actif et de maintenir le cap. Le renforcement des capacités

²⁵ « Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », Rapport du Secrétaire général, 2004 (S/2004/616).

destinées à établir un État de droit concerne toute la gamme des fonctions, à savoir les institutions qui administrent la justice (par exemple les ministères), les services de police et les autres organismes d'application de la loi, les autorités de poursuite pénale, les bureaux des avocats de l'assistance judiciaire, les tribunaux, les prisons, les organismes de surveillance, les organismes chargés de la réforme du droit, les établissements d'éducation juridique. Le renforcement de l'État de droit au sein de ces organismes et institutions sera également d'un grand recours à d'autres activités de la mission, comme la réforme du secteur de la sécurité. Le fait que la mission ait conscience de l'importance centrale de l'appropriation locale à tous les niveaux du système et à toutes les étapes du processus permettra de mettre en place un État de droit fonctionnel et adapté. Toutefois, malgré l'importance de cette appropriation, il se peut que la mission ait parfois besoin de faire preuve d'un certain niveau d'ingérence pour lutter contre la corruption des services de police et d'autres organismes d'application de la loi, laquelle risque de faire avorter les initiatives visant à mettre en place un État de droit et une RSS.

L'appui à l'instauration d'un État de droit dépend également des relations réciproques avec les systèmes judiciaires non étatiques, les acteurs non étatiques et le grand public. En réalité, les acteurs non étatiques et les institutions non officielles peuvent offrir bon nombre des services que l'État ne peut pas fournir ou ne voudra pas fournir. L'EDM doit en conséquence comprendre la culture et coopérer avec le système qui existe déjà et acquérir une crédibilité auprès de la population.

Dans l'optique de créer un contexte favorable au renforcement de l'État de droit, il est crucial d'établir des activités prioritaires. L'EDM peut souhaiter réfléchir aux questions suivantes lorsqu'elle déterminera les priorités : a) l'environnement est-il sûr et sans danger?; b) les services de police peuvent-ils à eux seuls assurer la sécurité?; c) la collectivité a-t-elle la capacité de supporter les initiatives de mise en place d'une réforme?; d) des fauteurs de trouble en activité sont-ils en mesure de perturber l'environnement?; e) existe-t-il une zone géographique qui peut prendre en charge le processus de réforme de l'État de droit sans qu'il soit déjoué par des fauteurs de trouble et où l'obtention de résultats immédiats pourrait susciter la confiance en la réforme; f) le gouvernement du pays hôte est-il suffisamment stable pour entreprendre une réforme?; g) l'État de droit tient-il compte des perceptions fondées sur le genre au chapitre de la sécurité, de la loi et de l'ordre ainsi que d'autres questions sociales,

économiques et administratives?; h) les services de police et les autres organismes d'application de la loi sont-ils en mesure de faire respecter la loi et l'ordre (ou l'ordre public) conformément aux droits de l'Homme?; i) certains domaines de la RSS doivent-ils être examinés avant que la réforme ne s'étende à d'autres domaines?

En définitive, un État de droit renforcé est nécessaire pour instaurer une paix durable et effectuer une transition en douceur entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix. C'est la raison pour laquelle il est un élément central des préoccupations de l'EDM.²⁶ En outre, l'État de droit doit être le volet crucial de l'éthique de tous les groupes de fonctionnaires au sein de la mission, y compris les composantes militaires, policières et civiles de tous les pays qui prennent part à la mission.

5.1.1 Conditions préalables à une réussite

Voici les conditions préalables minimales pour réussir :

- La mission agit sous l'autorisation du Conseil de sécurité afin de déterminer les activités qui sont vitales au renforcement de l'État de droit;
- Un processus de paix qui met fin au conflit dans le pays donne l'occasion de mettre en place des règlements durables;
- Toutes les parties prenantes au conflit important ont signé un accord de paix et ont manifesté leur engagement à sa mise en œuvre;
- Les donateurs ont accepté d'appuyer le renforcement de l'État de droit à l'aide de ressources adéquates;
- La mise en commun des forces au sein de la direction de la mission (politiques, militaires et policières) concernant la façon de faire face aux menaces pesant sur la mission, son mandat et l'État de droit repose sur les résultats d'une analyse rigoureuse du conflit, laquelle doit prendre en compte les cadres et les pratiques législatives et culturelles ainsi que l'histoire et les caractéristiques du pays hôte.

²⁶ Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter « Rapport annuel sur le renforcement et la coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'État de droit », Rapport du Secrétaire général, août 2009 (A/64/298).

5.1.2 Repères

Voici quelques-uns des principaux repères s'appliquant à un État de droit renforcé :

- Un cadre législatif fort qui garantit la non-discrimination; le rôle des femmes et des minorités a été intégré à l'élaboration du cadre législatif, lequel tient également compte des préoccupations, des traditions, de la culture, des connaissances de l'histoire locales;
- Un secteur judiciaire fort capable de résister aux pressions externes exercées par une multitude d'acteurs; il s'agit d'un secteur particulièrement sensible, car il est responsable de l'interprétation des lois adoptées au travers du cadre législatif. En conséquence, la séparation des pouvoirs est en place et un système de vérification a été élaboré, ce qui assure une interprétation juste et équitable des lois;
- Des services de police et d'autres organismes d'application la loi renforcés tiennent compte des besoins de la population, notamment ceux des femmes et des minorités et agissent indépendamment du système et des acteurs politiques;
- Un système correctionnel renforcé compatible avec l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies;
- Des mécanismes structurels et des processus de médiation favorisant une résolution pacifique des conflits ont été mis en place;
- Des mécanismes de surveillance opérationnelle sont en place;
- Une administration publique fondée sur des règles et responsable est en place dotée de procédures d'appel adaptées.

5.1.3 Résultats

Voici une liste de résultats opérationnels qui contribuent à la réalisation de cet objectif :

- Renforcement des cadres législatifs;
- Renforcement du secteur judiciaire;
- Renforcement des services de police et d'autres secteurs chargés de faire appliquer la loi;
- Renforcement du système correctionnel.

5.2 Résultat : renforcement des cadres législatifs

Un conflit peut influencer sur les cadres législatifs soit carrément en détruisant les infrastructures institutionnelles, soit simplement en affaiblissant leur efficacité. Un cadre législatif fort, qui respecte les principes de l'État de droit et les droits de l'Homme, dote l'État des mécanismes qui lui permettent d'énoncer ses lois en réponse à la volonté du peuple. Ce dispositif jette les bases d'un État de droit efficace. Si les cadres législatifs introduisent une discrimination injuste à l'encontre de certains segments d'une population aussi n'édicte pas de lois qui défendent les droits de l'ensemble des citoyens, ils peuvent également alimenter un conflit. Les cadres législatifs doivent être cohérents en interne et être adaptés aux réalités sociales, et ils doivent assurer une participation équitable et sans danger des femmes et des minorités.

5.2.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Évaluer les besoins et recenser les cadres législatifs existants;
- Appuyer la réforme du système législatif;
- Coordonner l'aide des donateurs;
- Sensibiliser le public à l'aide de campagnes d'information publique;
- Mobiliser la société civile, notamment les femmes et les groupes minoritaires.

5.2.2 Repères

À court terme

- L'évaluation des besoins et le recensement des cadres législatifs ont été effectués;
- Les donateurs et les domaines d'engagement ont été désignés;
- Planification avec le gouvernement du pays hôte de réformes législatives nécessaires qui ont été désignées;
- Les obstacles aux réformes ont été cernés;
- Les porte-parole au sein du pays hôte ont été identifiés.

À moyen terme :

- Le gouvernement du pays hôte est à l'origine de plans destinés à une réforme législative qui tient compte de la participation des minorités et des femmes;
- La priorité est donnée à l'aide provenant des donateurs;
- On observe un soutien populaire à l'égard de la réforme.

À long terme :

- La réforme législative a été mise en œuvre;
- L'appui à la société civile a été renforcé;
- Les processus constitutionnels ont été lancés;
- L'aide des donateurs est durable;
- Les cadres législatifs garantissent l'État de droit.

5.2.3 Responsabilités et coordination

Au sein de la mission, l'EDM est responsable de promouvoir l'État de droit auprès de ses homologues nationaux tout en conciliant l'appropriation locale avec les objectifs de la mission. C'est au gouvernement du pays hôte qu'il revient en dernier ressort de concevoir les cadres de l'État de droit qui répondent à leur contexte. La coordination des efforts sera ardue et s'accompagnera de tensions auxquelles l'EDM devra faire face afin de remplir ses obligations. L'EDM devra faire preuve d'un engagement politique sans faille en vue d'apporter son soutien aux réformes législatives.

5.2.4 Ressources

Suffisamment de compétences techniques et de ressources seront pourvues pour exécuter les tâches du mandat. L'EDM doit faire son possible pour susciter l'intérêt des donateurs et encourager une aide durable dans ce secteur. La réussite à long terme est également tributaire d'un engagement politique permanent ainsi que d'une aide continue des donateurs afin qu'ils apportent une aide financière et matérielle, laquelle est indispensable pour réussir le processus de réforme.

5.2.5 Défis et risques

- Les lois locales ainsi que les régimes coutumiers et religieux se heurtent aux normes internationales en matière de droits de l'Homme;
- Le rythme auquel se fait la réforme législative et son style peuvent compromettre le consentement à l'échelle locale;
- L'absence de capacité locale à supporter les réformes législatives, ce qui conduit à une perte de légitimité et de crédibilité des processus;
- L'engagement insuffisant des intervenants des pays hôte dans la conception et la mise en œuvre de mécanismes de suivi et d'évaluation peut gêner la définition de repères pertinents;
- Les acteurs internationaux imposent des régimes juridiques qui ne sont pas compatibles avec le contexte local;
- Des tensions entre l'EDM et le gouvernement du pays hôte affectent la mise en œuvre des plans et des priorités de l'ensemble des réformes législatives;
- Il faut tenir compte dans les plans de l'importance et du caractère central de la justice traditionnelle;
- La corruption et les affiliations politiques perturbent le déroulement des réformes.

5.2.6 Éléments à prendre en compte

- *Délai d'exécution d'une réforme législative.* Il faudra trouver un juste milieu entre la nécessité à court terme de répondre aux attentes des pays donateurs et de la population locale, qui aspirent tous deux à la mise en œuvre de changements visibles, et la prise de conscience qu'une réforme législative durable est vraiment un processus à long terme. Si le processus de réforme est précipité ou qu'il n'intègre pas des variables comme les normes culturelles, les questions de spécificité des sexes et la participation des citoyens, l'issue de ce processus ne sera pas viable. Si la réforme implique une modification majeure des cadres législatifs antérieurs et que l'EDM n'est pas attentif au facteur temps, les fauteurs de troubles peuvent tout simplement attendre la fin de la mission ou commencer à contester la légitimité et la crédibilité de celle-ci. Enfin, il se peut que la capacité des cadres législatifs existants à s'adapter ou à intégrer des modifications prenne du temps à se renforcer.

- *Concilier les normes internationales et les coutumes locales, les religions et les lois.* Au moment de la mise en œuvre des réformes législatives, des dissensions entre les normes internationales, les régimes coutumiers et religieux locaux et la législation officielle, par exemple concernant la possibilité pour les femmes de voter, la succession, la propriété des terres, etc. Le fait de pousser les réformes législatives à se conformer aux normes internationales peut créer des tensions entre l'EDM, le gouvernement du pays hôte et des éléments de la population.
- *Trouver un équilibre entre des cadres législatifs représentatifs et des structures de gouvernance d'élites.* On peut avoir à trouver encore un compromis entre la nécessité de disposer d'un cadre législatif qui soit représentatif de la société dans son ensemble, y compris les minorités et les femmes, et le fait de satisfaire uniquement ceux qui détiennent le pouvoir. Si l'adhésion de ces derniers est impérative pour faire progresser le processus de réforme, le fait de satisfaire uniquement les personnes au pouvoir ne garantit pas d'obtenir le résultat souhaité. Il faut concilier l'opportunisme et une réforme législative qui renforcera la légitimité et la crédibilité du processus. Aussi, il faudra trouver un compromis entre la participation des groupes de défense qui représentent différentes parties de la population, comme les minorités et les femmes, et les intérêts des personnes qui occupent le pouvoir.
- *Discrimination formelle ou informelle.* Enfin, dans les cas où les mesures formelles contre la discrimination brillent par leur absence dans la législation nationale, il se peut que l'organisation sociale du pays repose sur d'importantes formes de discrimination informelles ou traditionnelles. Même une sensibilité aiguë aux différences culturelles, une consultation avec les intervenants et une observation des processus peuvent ne pas suffire à rendre pleinement compte de générations de traditions discriminatoires tacites et ouvertes. Il faut faire preuve d'humilité quant aux attentes.

5.3 Résultat : renforcement du secteur judiciaire

Un secteur judiciaire fiable et respecté qui entretient des liens avec la police et les services correctionnels est une clé de voûte importante dans la période de transition que traverse un pays. Même si l'accent est mis sur la justice pénale, les questions de justice civile comme le droit de la famille

et le droit des successions, la réforme agraire et le droit commercial, auxquels viennent s'ajouter le droit constitutionnel et le droit administratif, peuvent s'avérer des facteurs fondamentaux pour diminuer les effets du crime et du chaos. Dans les cas où des différends ne sont pas réglés, ceux-ci peuvent facilement s'intensifier et conduire à l'agitation, voire parfois à un conflit violent. Le citoyen peut espérer que le système judiciaire ne les jugera pas de façon arbitraire, ni ne les traitera pas de façon punitive, mais que la justice sera pratiquée de la même façon à tous, afin que naisse une confiance envers le gouvernement du pays hôte et l'ensemble du système judiciaire. Un secteur judiciaire renforcé appuiera les réformes auprès de la police et des services correctionnels, ce qui profitera à la population. Par ailleurs les investissements internationaux et la croissance commerciale sont séduits par des pays où la sécurité des travailleurs et l'intégrité du système judiciaire ne sont pas sujettes à caution. La communauté internationale doit évaluer si ses homologues nationaux sont décidés et s'ils le peuvent à faire face aux menaces généralisées à l'encontre du système judiciaire et par conséquent de l'État de droit s'ils bénéficient d'un soutien compétent est unanime de la communauté internationale. S'il existe un décalage entre l'ampleur de la menace qui se pose à la réforme du système judiciaire et à l'État de droit, et le pouvoir et les ressources que l'on fournit à la mission, l'échec est garanti.

L'EDM n'est qu'un des acteurs qui apportent leur aide à la réforme du système judiciaire. Le rôle de la mission à titre de mentor et de coordonnateur de l'ensemble du processus contribuera à accroître la légitimité et la crédibilité aussi bien de la mission que du gouvernement du pays hôte. D'autres acteurs continueront à participer à la réforme du secteur judiciaire et ce, même après la fin de la mission de maintien de la paix; par conséquent, l'EDM pourra trouver utile de prendre contact avec eux afin de faciliter et de coordonner les ensembles des initiatives. Un secteur judiciaire renforcé est un facteur décisif sur la voie vers la consolidation de la paix.

D'après l'évaluation et le recensement des besoins, l'EDM aura connaissance d'une multitude d'activités qu'il est nécessaire d'entreprendre pour favoriser la réforme du système judiciaire. Comme le renforcement des capacités prend du temps, il se peut que des pressions se fassent sentir pour mettre en place une justice rapide répondant aux attentes publiques. L'EDM devra déterminer les activités qui ne perturberont pas le processus de paix et qui, en même temps, apporteront des preuves de la réforme.

L'EDM devra également trouver un compromis entre le lancement d'un processus de réforme du système judiciaire qui correspond à l'évaluation des besoins et la capacité du gouvernement du pays hôte de prendre en charge ces réformes. Si l'EDM veut satisfaire la demande de justice rapide, elle devra se demander s'il est possible d'y répondre grâce à des mécanismes judiciaires intérimaires ou en favorisant le droit coutumier, sachant que ces deux options peuvent être extrêmement délicates. Les attentes du pays hôte et de la communauté internationale vont sans doute provoquer des tensions auxquelles l'EDM devra faire face afin de ne pas perdre le soutien du gouvernement du pays hôte ou des donateurs, dont l'engagement à long terme est un élément déterminant. L'obtention de résultats immédiats qui apportent la preuve d'un changement pourrait susciter une plus grande patience ou tolérance, laquelle influencera la mise en place d'une réforme du système judiciaire durable; la conséquence inattendue serait un résultat immédiat qui n'est pas compatible avec une réforme du système judiciaire durable à long terme.

5.3.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Évaluer et recenser les besoins des mécanismes judiciaires existants, y compris ceux des systèmes traditionnels, coutumiers ou non étatiques;
- Favoriser l'indépendance du système judiciaire;
- Promouvoir le professionnalisme, de la responsabilité et de la transparence du système judiciaire et des parties poursuivantes grâce à une amélioration de la gestion et de la surveillance;
- Favoriser l'interaction, la coopération et la coordination du système de justice pénale (par exemple la police et les services correctionnels);
- Coordonner l'aide des donateurs;
- Favoriser une application des lois efficace et un accès à la justice équitable, notamment soutenir les bureaux des avocats de l'assistance judiciaire à l'intention des membres défavorisés de la société;
- Renforcer les liens et la coopération entre les institutions étatiques et non étatiques;

- Sensibiliser le public grâce à des campagnes d'information et veiller à ce qu'elles intègrent la façon de voir les choses de la société civile, notamment en ce qui a trait aux femmes et aux minorités;
- Promouvoir la responsabilisation du système judiciaire;
- Renforcer les capacités locales pour l'administration des tribunaux;
- Effectuer le suivi des procès.

5.3.2 Repères

À court terme

- L'évaluation et le recensement des besoins sont effectués;
- Les juges et les représentants de l'État dans ce secteur sont payés;
- Les obstacles à la réforme ont été cernés;
- Des conditions favorisant la réforme du système judiciaire ont été créées;
- La campagne d'information publique a été planifiée et mise en œuvre.

À moyen terme

- La population a davantage recours au système judiciaire;
- On observe une diminution du nombre de personnes qui sont détenues de manière illégale sans avoir comparu devant les tribunaux;
- On observe une diminution du nombre d'affaires rejetées pour cause d'abandon des poursuites;
- On appuie les processus d'enquête approfondie des procureurs et des avocats de la défense, les systèmes disciplinaires et les systèmes de nominations judiciaires au moyen de détachements et de partenariats internationaux;
- Un inventaire des causes en instance est créé;
- Une analyse des besoins budgétaires et des besoins en personnel est entreprise;
- Coordination des donateurs afin de réduire les chevauchements au minimum;
- La société civile travaille à l'appui de la réforme du système judiciaire;
- Un catalogue commun de termes juridiques est créé;

- Les juges, les procureurs, les avocats de la défense et les administrateurs de tribunaux sont tenus responsables dans des processus transparents;
- On observe un nombre accru de mécanismes d'accès à la justice, surtout pour les femmes et des minorités, et une représentation accrue des femmes dans le secteur judiciaire;
- Coopération renforcée avec la justice traditionnelle ou coutumière;
- Renforcement des capacités destinées à la formation juridique, notamment à la gestion des tribunaux.

À long terme

- Le système judiciaire est indépendant et libéré de toute politisation dans la sélection et la promotion des juges ainsi que la prise de mesures disciplinaires à leur encontre ainsi que dans ses affaires financières;
- Les juges, les procureurs et les avocats sont crédibles, efficaces et impartiaux;
- Les juges, les procureurs et les avocats doivent répondre de leur inconduite sans intervention de la communauté internationale;
- La profession juridique souscrit à un code de conduite stricte;
- Le système judiciaire prend en charge les fonctions essentielles du droit criminel et du droit civil en toute efficacité;
- Les mesures destinées à protéger les droits de l'Homme (par exemple la commission des droits de l'Homme ou le protecteur du citoyen) sont efficaces;
- Le système juridique offre un mécanisme non violent pour régler les différends;
- Une culture de l'État de droit imprègne les attentes et les valeurs sociales;
- Il existe des ressources matérielles, institutionnelles et humaines en quantité suffisante pour programmer et entreprendre une formation juridique et un renforcement des capacités à l'échelle nationale;
- Une aide juridique est facilement mise à la disposition de ceux qui ne peuvent pas se payer un avocat de la défense;
- Les attitudes et les normes sociales sont favorables à un règlement pacifique des différends.

5.3.3 Responsabilités et coordination

Le gouvernement du pays hôte garde les rênes afin de s'assurer que le secteur judiciaire renforcé fait appliquer des codes de loi élaborés en dehors du corps législatif. Au sein de la mission, l'EDM est responsable de trouver un équilibre entre une appropriation locale du secteur judiciaire et les objectifs de la mission. Dans la plupart des cas, l'EDM apporte principalement son aide au renforcement du secteur judiciaire en prenant les devants sur le plan politique et en coordonnant l'aide des donateurs à long terme. Grâce à l'encadrement et à la coordination qu'elle effectue, l'EDM permet de créer un contexte politique dans lequel la réforme du secteur judiciaire peut s'imposer dans le temps. L'élément important lorsqu'on aide à conférer une légitimité et une crédibilité au secteur judiciaire est d'atténuer les risques pendant la période où les tâches figurant au mandat concernant la réforme du secteur judiciaire sont exécutées, tout en préservant l'appropriation locale de la réforme et l'adhésion du public à celle-ci. Il sera également essentiel, dans une optique de coordination, d'établir un lien avec les groupes de défense des femmes et des minorités qui préconisent un accès à la justice équitable et une réforme du secteur judiciaire globale.

5.3.4 Ressources

Des ressources et des compétences techniques suffisantes seront fournies afin d'aider à renforcer le secteur judiciaire. Des experts disposant de connaissances, de compétences et d'aptitudes ainsi que d'une expertise à l'échelle internationale sur les liens de la culture, du contexte et de la loi et le compromis sur les mesures qu'il est possible de mettre en place dans des circonstances données, seront déterminants dans l'encadrement et l'appui de la réforme du système judiciaire. Le personnel au sein de la mission qui dispose d'une expérience et d'un savoir-faire dans l'encadrement et la prestation de conseils en matière politique, juridique ou dans les droits de l'Homme est indispensable. Encore une fois, le caractère à long terme de la réforme du système judiciaire exige une assistance durable des donateurs.

5.3.6 Défis et risques

- Incompatibilité potentielle entre les normes nationales et internationales concernant la réforme du système judiciaire;
- Un système juridique officiel ébranlé, voire inexistant, dont le nombre d'intervenants n'est pas suffisant pour se charger de l'ampleur de ces mesures;
- Une société civile faible qui n'est pas en mesure de participer à la réforme du système judiciaire, limitant par là même la légitimité et la crédibilité du secteur judiciaire;
- Transformation d'affiliations et de relations politiques et judiciaires bien établies, ce qui crée des tensions et une opposition aux initiatives de réforme de la gouvernance et qui nuit à une coopération politique naissante;
- Le crime organisé et la corruption entretiennent des liens avec le pouvoir politique, ce qui a des répercussions sur la réforme du secteur judiciaire;
- Difficultés sur le plan logistique et sur le plan des ressources pour entreprendre un changement à grande échelle de l'administration et de la gestion des tribunaux;
- Le sentiment d'équité découlant de l'existence d'un équilibre ethnique, religieux et régional dans la formation et la nomination de personnes à des postes préférés influe sur les réformes du secteur judiciaire;
- Difficultés à atteindre une vision commune de concepts complexes comme l'État de droit, la justice transitionnelle, la RSS et la réforme du secteur judiciaire;
- Culture de gestion et de leadership insuffisante;
- Obstacles à l'intégration des groupes marginalisés et vulnérables.

5.3.7 Éléments à prendre en compte

- *Trouver un équilibre entre la stabilité politique et la responsabilisation du secteur judiciaire.* Les influences politiques et criminelles dans le secteur judiciaire freinent l'instauration d'un État de droit. Toutefois, le fait de s'attaquer à cette question peut avoir des conséquences politiques, lesquelles peuvent perturber le processus de paix. En période de conflit, les intérêts juridiques, politiques et économiques sont souvent mêlés à l'activité criminelle, ce qui peut avoir des répercussions sur la reprise au lendemain d'un conflit et sur la réforme du système judiciaire.
- *Concilier les résultats et le temps.* La réforme du secteur judiciaire est un processus à long terme qui ne comporte aucune date de fin. La nécessité pour la mission et la communauté des pays donateurs d'obtenir des résultats doit être mise en balance avec le temps et la capacité locale dont on a besoin pour mettre sur pied une réforme judiciaire qui tienne compte de la culture, du contexte et de la capacité. L'absence d'une communauté juridique professionnelle forte (juges, procureurs, avocats de la défense, gestionnaires de tribunaux, etc.) entraîne une dépendance excessive aux experts internationaux, lesquels ne participeront probablement pas au développement à long terme du cœur du système judiciaire qui permettra de mettre en place les processus de la réforme. D'un autre côté, le recours pratique à court terme à des compétences techniques internationales permet d'éviter que ceux qui font l'objet de poursuites soient détenus pendant de longues périodes dans l'attente qu'une compétence locale se développe.
- *Combattre la corruption endémique tout en appuyant la réforme du système judiciaire.* Le crime organisé et la corruption sont souvent reliés, surtout lorsque le gouvernement du pays hôte n'a pas payé les juges ni les autres personnes intervenant dans le secteur judiciaire. Les pratiques de corruption deviennent souvent un moyen courant grâce auquel la population peut accéder à la justice. Si cette pratique est communément acceptée, il y a de fortes chances que la mise en œuvre d'une réforme qui transforme le secteur judiciaire suscite davantage de résistance et moins de motivation. Le pays hôte manifeste souvent une résistance considérable lorsqu'il s'agit de remédier à une corruption institutionnalisée.

- *Favoriser les normes locales internationales.* Au lendemain d'un conflit, il existe souvent des formes de justice traditionnelle bien développées, lesquelles ont comblé les besoins de la population locale. Ces formes de justice ne sont souvent pas compatibles avec les normes internationales, plus particulièrement en ce qui concerne les femmes et les minorités. Il faudra fort probablement trouver un compromis entre les normes culturelles (opportunisme) et les normes internationales (standards). Il faut tenir compte du règlement de différends selon le droit coutumier (qu'il soit formel ou informel) afin de l'inclure dans l'ensemble des éléments stratégiques à prendre en compte dans la réforme du système judiciaire. Par ailleurs, les normes culturelles ne doivent pas servir à enraciner des pratiques qui violent les droits de l'Homme, surtout dans le cas des femmes et des minorités.

5.4 Résultat : renforcement des services de police et d'autres services chargés de l'application de la loi

Les services de police et les autres services chargés de l'application de la loi sont la manifestation la plus visible du secteur de la sécurité et de l'autorité du gouvernement. L'image qu'a le public de la police a, en règle générale, un effet important sur le sentiment de sécurité qu'éprouve chacun des membres du public. Dans de nombreuses sociétés sortant d'un conflit, la police a perdu en légitimité, car elle a participé au dernier conflit; elle est perçue comme corrompue; elle a violé les droits de l'Homme; elle a manqué de répondre aux besoins en matière de sécurité et d'État de droit de la population. Dans les cas où le corps militaire a endossé la responsabilité d'assurer la sécurité à l'intérieur du pays, le fait de passer le relais de la responsabilité du maintien de l'ordre et de l'application de la loi à la police est une étape importante dans l'établissement (ou rétablissement) d'un État de droit. Aussi, le fait de renforcer les services de police et les autres organismes chargés de l'application de la loi dans les sociétés sortant d'un conflit envoie un des premiers signaux positifs à la population, lequel indique que le gouvernement est en train de regagner son autorité. En outre, le crime organisé et transnational est très présent dans de nombreuses sociétés au lendemain d'un conflit, et il est lié à la corruption et au pouvoir politique, ce qui menace la sécurité et compromet l'État de droit. La police et d'autres services chargés de l'application de la loi ne peuvent être

efficaces et responsables sans une gestion et une gouvernance professionnalisées. En outre, il est impossible d'instaurer une paix durable et la sécurité, et de renforcer l'État de droit sans une police et d'autres services chargés de l'application de la loi d'un niveau suffisant.²⁷ L'appui des dirigeants de la mission au renforcement de la police et d'autres services chargés de l'application de la loi, y compris les services des douanes et des frontières, est par conséquent essentiel à la mise en place d'un État de droit renforcé. Toutefois, toute réforme et toute restructuration de la police doivent s'inscrire dans un plan et un cadre de sécurité nationaux globaux.

Au moment de déterminer les priorités dans l'aide qu'elle va apporter dans ce domaine, L'EDM peut souhaiter réfléchir aux questions suivantes : a) l'infrastructure en place permet-elle aux acteurs locaux d'accueillir favorablement la réforme?; b) la réforme sera-t-elle durable?; c) est-il prématuré de mettre en place une réforme globale?; d) les conditions de sécurité permettent-elles la mise en place d'une réforme de la police?; e) les ressources sont-elles suffisantes pour que la réforme bénéficie continuellement de compétences adaptées?; f) quel degré de volonté politique existe-t-il au sein du gouvernement du pays hôte pour mettre en place des réformes de la police et d'autres services de sécurité?

5.4.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Évaluer et recenser les besoins des services existants de police et d'autres services chargés de l'application de la loi;
- Coordonner l'aide des donateurs;
- Sensibiliser le public au moyen de campagnes d'information;
- Aider le gouvernement à définir la réforme, la restructuration et la reconstruction de la police et des services chargés de l'application des lois et à leur mise en œuvre;

²⁷ « Support for the reform, restructuring and rebuilding of police and law enforcement agencies », DOMP Division de la police, décembre 2006 (réf. DPKO/PD/2006/00070).

- Consulter la société civile sur les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de la police et d'autres services chargés de l'application de la loi en veillant à prendre en compte l'opinion des femmes et des minorités;
- Appuyer la gestion et la surveillance de la police et des autres services chargés de l'application de la loi au sein du gouvernement du pays hôte, notamment un appui destiné à l'élaboration des cadres budgétaires, réglementaires et juridiques;
- Appuyer la police et autres services chargés de l'application de la loi dans les mesures qu'ils prennent pour faire face à des questions de protection, notamment la violence sexuelle et la violence fondée sur le genre;
- Favoriser une augmentation de la participation des femmes et des minorités dans la police et d'autres services chargés de l'application de la loi;
- Favoriser le développement de l'infrastructure et la fourniture d'équipement, y compris des uniformes et des badges, au besoin;
- Favoriser le renforcement du leadership comme élément central de consolidation des institutions, y compris la création d'une culture organisationnelle positive et la promotion d'activités afférentes qui assure une infrastructure institutionnelle renforcée;
- Offrir un soutien opérationnel à la police et aux autres services chargés de l'application de la loi du pays hôte conformément au mandat;
- Concourir à créer des liens avec des forums internationaux et régionaux de services de police et d'autres services d'application de la loi en vue d'un partage d'informations et d'un soutien opérationnel (par exemple INTERPOL).

5.4.2 Repères

À court terme

- Une évaluation et un recensement des besoins de la police et d'autres services chargés de l'application de la loi sont effectués;
- La police de l'ONU, les prisons et les conseillers juridiques suivent une formation de sensibilisation aux différences culturelles, une formation sur les lois et les procédures locales applicables ainsi qu'une formation linguistique élémentaire peu de temps après le déploiement;

- Les donateurs et les domaines d'engagement sont désignés;
- La planification avec le gouvernement du pays hôte sur la réforme, la restructuration et la reconstruction est amorcée, y compris les plans de recrutement et de formation;
- Le recensement et l'identification des membres de la police et des autres services chargés de l'application de la loi sont entrepris;
- Le rôle de la police et des autres services chargés de l'application de la loi dans la prestation de services de sécurité à l'intérieur du pays se distingue clairement par rapport à celui des militaires.

À moyen terme

- Une enquête approfondie sur le personnel des services de police et des autres services d'application de la loi ainsi qu'une sélection et un recrutement des membres de ce personnel sont entrepris;
- La formation et le renforcement des capacités de la police et des autres services d'application de la loi sont appuyés;
- Les mécanismes de responsabilisation sont renforcés;
- Un programme de mentorat et de conseils est mis en œuvre;
- La gestion et la surveillance de la police et des autres services chargés de l'application de la loi sont renforcées;
- Les mécanismes de commandement et de contrôle sont renforcés et décentralisés, et les capacités opérationnelles sont mises en place.

À long terme

- Les cadres juridiques sont adaptés et la jurisprudence sur laquelle travailler sont établis;
- La police les autres services chargés de l'application de la loi répondent de leur code de conduite devant la loi et la législation spécialisée;
- La police et les autres services chargés d'application de la loi sont en mesure de répondre aux besoins de la population;
- La police et les autres services chargés de l'application de la loi sont formés pour intervenir dans le respect des droits de l'Homme et en tenant compte des besoins des femmes et des minorités;
- La police et les autres services chargés de l'application de la loi sont plus représentatifs de la population et offrent des possibilités proportionnelles aux femmes et aux minorités pour rejoindre leurs rangs;

- La capacité institutionnelle, destinée à former la police à tous les niveaux et dans l'ensemble des domaines du maintien de l'ordre, est en place;
- Le partage de l'information et les modalités opérationnelles concernant des affaires criminelles transfrontalières et d'autres crimes graves sont institutionnalisés entre les pays voisins et les forums régionaux et internationaux.

5.4.3 Responsabilités et coordination

Le renforcement des services de police et des autres services chargés de l'application de la loi s'inscrit dans une initiative plus vaste visant à accroître l'État de droit. Au sein de la mission, c'est le commissaire de la police qui prendra la tête de l'initiative. Il est, en effet, responsable de l'appui de la mission dans ce domaine. Il se peut que l'EDM doive veiller à la coordination des activités de la mission entre les nombreux acteurs qui sont engagés dans différents domaines du renforcement de la police et des autres services chargés de l'application de la loi. Ces services ne représentent seulement qu'une partie d'un système plus vaste qui regroupe des juges, des procureurs, des tribunaux, des services correctionnels, les services de douane et des services aux frontières ainsi qu'une gestion et une administration des tribunaux. Dans sa tâche de coordonner ces multiples initiatives, l'EDM devra être vigilant pour empêcher qu'elles se chevauchent, fassent double emploi et laissent des aspects de côté. La direction politique de la police et d'autres services chargés de l'application des lois, par exemple dans un ministère de l'intérieur de la justice, est importante pour la crédibilité et la légitimité globale de ces services. L'EDM doit donc encourager le soutien aux réformes à ces niveaux politiques.

Il est difficile de prendre des mesures efficaces pour lutter contre le crime organisé et transnational sans une approche globale faisant intervenir plusieurs acteurs. C'est dans cette approche que la mission peut jouer un rôle important, à savoir celui de coordonner les activités des multiples intervenants, comme le gouvernement local et ses organismes compétents et les organisations régionales et internationales.

5.4.4 Ressources

Il est de la plus haute importance de disposer de ressources humaines et financières constantes pour appuyer les processus de réforme à long terme. De plus, la police et les services chargés de l'application de la loi bénéficient de mentor et de conseiller dont les domaines de compétence regroupent la sensibilisation politique, la sensibilité aux différences culturelles et aux spécificités des sexes et l'intégrité; cette particularité accroît la légitimité du processus de réforme. Il existe une demande de plus en plus forte pour disposer de compétences techniques dans des domaines spécialisés de la police et des autres services chargés de l'application de la loi ainsi que dans des domaines concernant la réforme, la restructuration et la reconstruction des institutions. Il est fondamental que l'aide des donateurs et l'aide bilatérale reposent sur un engagement à long terme si l'on veut parvenir à des résultats. Comme il a été évoqué précédemment pour l'État de droit, ces processus visent le long terme et dépendent des capacités et de la façon dont les gens perçoivent leur légitimité et leur crédibilité.

5.4.6 Défis et risques

- La corruption endémique fait obstacle à la mise en place de services de police et d'autres services d'application de la loi responsables et légitimes;
- L'absence de volonté politique ou, à l'inverse, une ingérence politique excessive dans la gestion et les activités opérationnelles de la police et des autres services chargés de l'application de la loi mettent en péril leur efficacité et leur professionnalisme;
- L'insuffisance des infrastructures et des ressources destinées à la police de l'État hôte et aux autres services chargés de l'application de la loi restreint les capacités de mise en œuvre de la réforme;
- Le roulement trop fréquent des policiers de la force internationale ou leur manque de compétences pour appuyer le renforcement d'une police de l'État hôte et d'autres services chargés de l'application de la loi a des répercussions sur le rythme et la qualité de la réforme;

- Les traditions et les pratiques différentes en matière de maintien de l'ordre et d'autres mises en application de la loi dans les composantes de police des Nations Unies envoient des messages contradictoires à la police et aux autres services chargés de l'application de la loi du pays hôte;
- La police et les autres services chargés de l'application de la loi ou la direction politique s'opposent à la réforme.

5.4.7 Éléments à prendre en compte

- *Apporter une aide extérieure tout en encourageant l'autonomie.* L'aide de la communauté internationale est nécessaire à court terme pour renforcer la police de l'État hôte et les autres services chargés de l'application de la loi; toutefois, le recours excessif aux compétences techniques, à la capacité et aux ressources de la communauté internationale favorise la dépendance plutôt que l'autonomie.
- *Qualité ou quantité.* Le fait de mettre trop l'accent sur la fourniture de ressources matérielles et d'infrastructures ainsi que sur le recrutement, la formation et les enquêtes des membres de la police et des autres services chargés de l'application de la loi peut faire croire que la réforme prend racine. Or, si on ne tient pas compte de la nécessité de mettre en place une capacité et une responsabilisation institutionnelle, de la promotion d'une culture organisationnelle positive et de la direction du secteur, on accroît la capacité locale sur le plan quantitatif à court terme, mais pas de façon qualitative à long terme. Il sera nécessaire de développer les compétences professionnelles issues de la réforme des hauts gradés de la police et des autres services chargés de l'application de la loi tout comme il sera important d'assurer parallèlement une gouvernance transparente efficace du secteur, si l'objectif est que les changements mis en place soient durables et portent leurs fruits.

- *Perception de la légitimité ou perception de la crédibilité.* Le besoin impératif d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre peut conduire à une remise en service des officiers de la police du pays hôte ou de l'État de façon précipitée sans avoir réalisé une enquête vraiment approfondie. Si on ne prend pas le soin d'exclure les éléments indésirables, la légitimité de la police risque d'être compromise à long terme. Parallèlement, s'il est perçu que la police des Nations Unies prend en charge les services de police à la place de la police du pays hôte, l'aptitude de la police et des autres services chargés de l'application de la loi à répondre aux besoins de la population risque de perdre de sa crédibilité à long terme. Si elle veut rester discrète, l'EDM devra trouver un compromis entre les besoins immédiats en matière de sécurité et le renforcement des capacités de la police de l'État hôte et les autres services chargés de l'application de la loi, en vue d'acquérir une légitimité et une crédibilité à long terme.
- *Appuyer les initiatives qui fonctionnent ou les mieux adaptés.* Dans de nombreuses sociétés sortant d'un conflit, les acteurs non étatiques se chargent de la prestation de la majorité des services de police et d'autres fonctions d'application de la loi. Elles jouissent d'ailleurs parfois d'un soutien populaire plus important que la police de l'État hôte. L'EDM devra envisager de trouver un juste milieu entre le fait de laisser ces acteurs non étatiques assurer la sécurité en l'absence d'une solution de remplacement, et les répercussions à long terme d'une telle décision sur le prestataire étatique légitime de services de sécurité et de maintien de l'ordre public.
- *Points de vue différents.* Les personnes ont des conceptions différentes de l'État de droit et de la sécurité en fonction de leur pouvoir, de leur position, de leur statut, de leur situation géographique (en milieu rural ou urbain), de leurs besoins et de leur rôle. Ces différences influencent la façon dont la police et les autres services chargés de l'application de la loi sont perçus et valorisés. En conséquence, l'EDM devrait tenir compte de l'effet de ces conceptions lorsqu'ils mènent leurs activités en appui de l'État de droit. La mission devrait être attentive au groupe dont les points de vue ne sont en règle générale pas pris en compte dans le dialogue sur l'État de droit comme les femmes et les minorités.

5.5 Résultat : Renforcement du système correctionnel

Le système correctionnel doit former un partenariat avec le système législatif, le système judiciaire, la police et d'autres organismes renforcés chargés de l'application de la loi à titre de preuve de la présence d'un État de droit légitime et crédible. Un système correctionnel qui procède de manière humaine, équitable et cohérente gagne la confiance du public, une légitimité et le respect à l'échelle internationale. Les systèmes correctionnels au lendemain d'un conflit se définissent généralement par l'absence ou l'insuffisance de sécurité et la médiocrité des conditions de détention. Cette situation entraîne la violation des droits de l'homme fondamentaux des prisonniers et l'absence de cohérence entre les différents éléments du système de justice pénale. L'incapacité d'apporter un appui au système correctionnel peut compromettre l'aide internationale visant à renforcer la police et les autres services chargés de l'application de la loi ainsi que le secteur judiciaire.²⁸ En outre, les prisons peuvent donner un aperçu utile à la mission des enjeux et des préoccupations dans une communauté qui est en mesure de mettre en péril la paix et la sécurité. Le système correctionnel est souvent l'élément du système juridique et judiciaire que l'on oublie le plus facilement (et celui qui a le plus de mal à attirer l'aide des donateurs); toutefois, il n'en est pas moins un élément central de l'instauration globale d'un État de droit, car il représente l'aboutissement du processus judiciaire.

5.5.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Évaluer et recenser les besoins du système correctionnel;
- Appuyer le gouvernement du pays hôte dans la réforme, la restructuration et la reconstruction des processus;
- Coordonner l'établissement de rapports indépendants sur les conditions et les pratiques dans les prisons;
- Faire augmenter l'aide des donateurs;

²⁸ “Prison Support in UN Peacekeeping Operations”, DPKO Policy Directive, 2005, (ref. 2005/8).

- Favoriser le renforcement de la volonté politique à l'égard du système correctionnel dans le pays hôte;
- Sensibiliser le public à l'aide de campagnes d'information publique;
- Accroître la possibilité pour les prisonniers d'obtenir des conseils juridiques;
- Aider à mettre en place des procédures de signalement afin de lutter contre les mauvais traitements infligés par le personnel des prisons;
- Favoriser la mise en place de mécanismes de responsabilisation;
- Favoriser l'élaboration de cadres budgétaires, législatifs et juridiques efficaces applicables aux systèmes correctionnels.

5.5.2 Repères

À court terme

- L'évaluation et le recensement des besoins du système correctionnel sont effectués;
- Des chiffres fiables sur la population en prison ont été calculés et enregistrés; l'ensemble des prisonniers a fait l'objet d'une classification;
- Le rapport sur l'infrastructure des prisons est terminé;
- Le rapport sur l'état de santé est terminé;
- Les prisonniers détenus de façon illégale sont libérés;
- Le processus de recrutement, d'enquêtes et de sélection est amorcé;
- Les prisonniers politiques sont identifiés et relâchés;
- Des stratégies visant à répondre aux besoins fondamentaux des prisonniers comme la nourriture, l'eau, les soins de santé, les installations sanitaires et la possibilité d'obtenir un représentant juridique sont en place;
- Les femmes et les enfants ont été mis dans des sections adaptées à part.

À moyen terme

- Le plan national de réforme du système correctionnel, y compris la formation, est en place;
- Construction de nouvelles installations ou réparation et amélioration de structures sur les installations existantes;
- Des procédures clairement établies sont entrées en vigueur afin de veiller à ce qu'un document juridique bénéficiant de l'autorisation qui convient soit exigé avant qu'une personne ne soit incarcérée;

- Les employés du système pénal doivent répondre de leur conduite;
- Les rôles et les responsabilités du système correctionnel ont été décrits;
- Les mentors chargés des normes et des procédures correctionnelles ont été formés;
- Le système carcéral est en mesure de traiter les détenus conformément à l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies.

À long terme

- La législation qui régit la gestion et l'administration du système correctionnel est en place, y compris une séparation nette entre les organismes chargés des enquêtes criminelles et les autorités de la prison;
- La population fait confiance au système correctionnel;
- Des mécanismes de surveillance indépendants internes et externes sont en place;
- Les prisons et les centres de détention agissent conformément aux normes internationales des droits de l'homme, plus particulièrement en ce qui a trait aux groupes vulnérables comme les jeunes, les minorités et les femmes.

5.5.3 Responsabilités et coordination

L'EDM doit veiller à ce que l'effort global de la mission visant à renforcer l'État de droit et les droits de l'Homme fasse un gros plan sur le système correctionnel et que le sujet reçoive l'attention du pays hôte et des donateurs internationaux. L'EDM peut apporter un encadrement et donner des conseils au personnel des services correctionnels du pays hôte, et il peut également offrir une assistance pour obtenir l'appui des donateurs et de l'aide bilatérale pour ce secteur d'ordinaire négligé. Le renforcement du système correctionnel est un processus à long terme peu susceptible de se terminer avant la fin de la mission, aussi il est important d'entrer en contact dès le début avec des intervenants qui peuvent favoriser le développement à long terme du système correctionnel.

5.5.4 Ressources

Les ressources doivent être allouées en quantité suffisante afin d'appuyer un secteur correctionnel renforcé, y compris les experts essentiels qui possèdent l'expérience, le savoir-faire et les compétences concernant les systèmes correctionnels. Les conseillers techniques, ainsi que les spécialistes de la détention et de la réhabilitation sont indispensables pour réussir à réformer le système correctionnel mais aussi pour effectuer l'analyse initiale préalable à la mission. Il sera nécessaire d'obtenir un financement à long terme pour mettre en place une réforme du système correctionnel qui soit durable. Pour ce faire, il est jugé crucial que le mandat de la mission comporte des thèmes précis sur le secteur correctionnel ainsi qu'un budget clair et défini distinct des autres composantes de l'État de droit. Par expérience, de nombreuses missions considèrent que les officiers des services correctionnels relèvent de la composante de la police, ce qui engendre des problèmes budgétaires et logistiques.

5.5.5 Défis et risques

- La culture existante de l'impunité et les pratiques arbitraires de détermination de la peine et de détention ont des répercussions sur le processus de réforme;
- Les prisons sont surpeuplées en raison d'un grand nombre de prisonniers en attente d'un procès;
- L'accès international au système pénal est limité, ce qui entraîne un manque de transparence;
- Les accusés ont peu de possibilités, voire aucune, de bénéficier d'un avocat public;
- Les prisonniers sont relâchés dans des communautés où sévit le chômage et où ils ne sont pas les bienvenus;
- Évasion du prisonnier et agitation dans les prisons (émeutes);
- Le gouvernement du pays hôte et la communauté des donateurs manifestent peu d'intérêt pour financer le système correctionnel;
- Le gouvernement du pays hôte n'apporte aucun soutien politique à la réforme des services correctionnels;
- Médiocrité de l'état de santé et faiblesse de l'infrastructure,
- Insuffisance de personnel et de mentor qualifiés dans les services correctionnels.

5.5.6 Éléments à prendre en compte

- *Préserver le soutien populaire et le soutien du gouvernement hôte tout en renforçant le système correctionnel.* Au lendemain d'un conflit, il se peut que le renforcement du système correctionnel ne figure pas parmi les priorités du gouvernement local et qu'il ne jouisse pas d'un soutien local. Si les ressources sont limitées, comme c'est généralement le cas, il peut exister une opposition au fait d'allouer ces ressources à des prisonniers ou à la construction de prisons. L'EDM devra mettre en balance ce point de vue avec l'importance de favoriser un système correctionnel renforcé compatible avec l'État de droit et des droits de l'Homme.
- *Normes locales ou internationales.* L'image que la population locale a des prisonniers conduit souvent à l'abrogation de leurs droits humains fondamentaux. Elle considère parfois que les prisonniers ne méritent pas un traitement juste. Il y a énormément de risques que les droits des prisonniers politiques soient passés sous silence étant donné le caractère sensible du statut de ces derniers. L'EDM devra s'intéresser aux aspects politiques de la réforme des systèmes correctionnels en fonction de la nature du conflit.
- *Obtenir l'aide des donateurs tout en faisant face aux attentes.* La réforme des systèmes correctionnels est un processus à long terme qui ne peut se passer d'une aide durable des donateurs. Cependant, les résultats ne sont en règle générale pas immédiats et il se peut qu'ils ne soient pas suffisamment importants pour générer une aide continue de capitaux financiers et humains de la part des donateurs et du gouvernement du pays hôte. En outre, la réforme des prisons est rarement un secteur populaire pour les donateurs et c'est la raison pour laquelle l'EDM doit s'engager activement. L'échec de la réforme du système correctionnel affaiblirait l'État de droit.
- *Capacité et besoins à l'échelle locale.* Même en présence d'une volonté politique, les gouvernements du pays hôte ne sont souvent pas en mesure de répondre aux besoins fondamentaux d'un système correctionnel dans un contexte post conflit. Il se peut que cette situation soit plus aiguë au début de la mission de maintien de la paix, au moment où une présence policière accrue (nationale et internationale) peut conduire à une augmentation du taux d'arrestation. L'EDM doit encourager le gouvernement du pays hôte à remplir son obligation de répondre à ces besoins, mais elle doit aussi prendre en compte la capacité locale lui permettant de le faire.

Favoriser la relance de l'économie et de la société

6.1 Rôle des opérations de maintien de la paix dans la relance de l'économie et de la société

Les pays sortant d'un conflit ont généralement vécu une déchirure importante du tissu économique. L'intervention au lendemain du conflit vise en grande partie à reconstruire ce tissu et à jeter les bases d'une paix durable. La priorité immédiate est accordée à l'aide d'urgence et au redressement initial, ce qui ouvrira la voie au développement à long terme.

Que ce soit l'aide d'urgence à court terme ou le redressement initial à long terme, il est de la plus haute importance de s'assurer que les autorités et les organismes locaux s'approprient tant les activités que le processus global. La relance au lendemain d'un conflit doit comporter des mesures dont l'objectif est de renforcer les capacités et la confiance dans les institutions sociales, politiques et économiques, et de diminuer les risques d'un retour au conflit. Le gouvernement du pays hôte doit montrer qu'il est capable d'assurer la sécurité des ménages et des communautés, notamment leur sécurité économique, en renforçant l'État de droit et en offrant des services sociaux de manière transparente, responsable et cohérente.

Les opérations de maintien de la paix ne tiennent pas les rênes en ce qui concerne la mise en œuvre de ces initiatives, mais leur présence et leur disponibilité doivent contribuer à améliorer les infrastructures essentielles et à réformer progressivement la vie sociale et économique; l'ensemble de ces initiatives conduit à la création de possibilités d'emplois pour la population locale. En outre, elles créent les conditions de sécurité nécessaires à la délivrance de l'aide humanitaire et à la tenue d'un vaste éventail d'activités de consolidation de la paix. Parallèlement, une mission de maintien de la paix est en mesure d'offrir un soutien plus direct aux organismes humanitaires et aux organismes de développement des Nations Unies, surtout lorsqu'il s'agit d'apporter des capacités en matière de sécurité et de logistique. En outre, une opération multidimensionnelle de

maintien de la paix est censée concourir à l'élaboration d'un cadre qui garantit que l'ensemble des acteurs onusiens et internationaux mène leurs activités de manière cohérente et coordonnée. L'EDM, plus particulièrement le RSSG et le RSSGA, le CR et le CAH, doit prendre les devants et dégager un consensus politique nécessaire au sens large. Pour ce faire, elle assure la coordination entre les entités des Nations Unies, obtient le financement des donateurs et en maintient le niveau, et sollicite l'aide et la mobilisation des principaux acteurs internationaux, comme la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne et les institutions financières régionales.

6.1.2 Conditions préalables à la réussite

Voici les conditions minimales préalables à la réussite :

- Environnement sûr et sécurisant, dans lequel la population locale peut vivre et où les acteurs œuvrant dans l'humanitaire et le développement peuvent exercer leurs activités sans la menace de violence ou la menace persistante de débris explosif;
- Liberté de circulation des organismes des Nations Unies, de la population locale et des biens;
- La communauté des donateurs poursuit son rôle actif et est disposée à fournir des ressources en quantité suffisante;
- Les autorités nationales et les institutions locales sont prêtes à s'approprier les efforts de relance du développement et bénéficier de soutien en matière d'acquisition des compétences requises en leadership et en gestion ;
- Les priorités ont été établies et convenues avec les autorités nationales et la communauté internationale.

6.1.3 Repères

Voici quelques-uns des principaux repères s'appliquant à la relance sociale et économique :

- L'aide d'urgence est acheminée de manière constante selon les principes humanitaires; le gouvernement du pays hôte l'appuie et en facilite l'acheminement;

- Des services de base sont mis à la disposition de l'ensemble de la population; ils sont fournis par les organismes gouvernementaux dans la mesure du possible;
- Le retour des réfugiés et des personnes déplacées est volontaire, sûr et se fait en toute dignité; le gouvernement et les communautés du pays hôte sont prêts à les accueillir et à les réintégrer et sont en mesure de le faire;
- Le cadre législatif et judiciaire s'inscrivant dans l'État de droit fait respecter les droits économiques et sociaux fondamentaux;
- On remédie aux effets immédiats des mines et des débris explosifs de guerre en renforçant les capacités appropriées des autorités nationales afin de faire face à la menace résiduelle;
- Un partenariat est constitué entre les principaux acteurs nationaux, régionaux et internationaux, lequel fournit les ressources adaptées pour redresser la société et l'économie;
- La mission de maintien de la paix encourage par principe les acteurs compétents à concevoir à l'échelle locale et à s'approprier les initiatives en consultation et en collaboration avec l'Équipe de pays des Nations Unies et le gouvernement du pays hôte;
- Les efforts relatifs à l'aide humanitaire, à la relance et au développement tiennent compte de la spécificité des sexes, des questions ethniques et d'autres questions; les femmes et les minorités jouent un rôle actif dans la mise en œuvre des politiques et des programmes;
- Les institutions sociales, politiques et économiques ont la confiance de la communauté internationale et de la population;
- La responsabilité de la relance sociale et économique passe progressivement des acteurs internationaux et onusiens aux autorités nationales et aux autres intervenants locaux;
- Le désarmement et la démobilisation des anciens combattants sont terminés, et leur réintégration a commencé et s'accompagne de processus de suivi efficaces;
- Une politique budgétaire a été adoptée et les programmes de lutte contre la corruption sont mis en place;
- Naissance de groupes et d'organisation au sein de la société civile;
- Des systèmes d'éducation primaire sont en place, et le degré d'alphabétisation augmente.

6.1.4 Résultats

Voici une liste de résultats qui contribuent à la réalisation de cet objectif :

- Appui aux initiatives sûres et efficaces des secours humanitaires;
- Rétablissement des services de base;
- Appui au retour et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées;
- Possibilité de passer du redressement au développement.

6.2 Résultat : appui aux initiatives sûres et efficaces des secours humanitaires

Les activités humanitaires visent à sauver des vies, alléger les souffrances ainsi qu'à protéger et à préserver la dignité des communautés touchées par les crises, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de conflits. Même si elles n'ont qu'un rôle de soutien, les opérations de maintien de la paix accomplissent des tâches fondamentales en rendant possible un acheminement sans entrave des secours humanitaires. Dans un environnement assez consensuel, mais dans lequel les auteurs de troubles peuvent encore agir, les organismes humanitaires accordent une grande importance à leur « espace humanitaire » et préfèrent agir indépendamment et séparément du personnel des Nations Unies en uniforme. Parallèlement, les missions de maintien de la paix peuvent offrir un appui logistique précieux aux opérations humanitaires et sont souvent parfaitement bien placées pour favoriser la création de mécanismes permettant de coordonner toutes les étapes de ces opérations de concert avec Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'autres organismes de coordination. Dans des situations plus instables, les convois des opérations humanitaires, par exemple, peuvent requérir la protection des Casques bleus, et, dans des situations extrêmes, le personnel humanitaire international peut compter sur la mission de maintien de la paix pour acheminer l'aide humanitaire ou les aider à évacuer. Étant donné ces particularités et les besoins très variés, il est impératif que la mission, généralement sous la direction du RSSG, du CR ou du CAH, assure une coordination étroite entre tous les acteurs humanitaires, en les consultant et en partageant des informations avec eux, tout ceci dans le but de combler toute différence et de coordonner les plans et les activités.

6.2.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Offrir un environnement stable et sûr permettant un acheminement sans entrave et sans danger des secours humanitaires;
- Appuyer les organismes des Nations Unies en surveillant et en évaluant les besoins humanitaires tout en participant à la formulation des appels humanitaires;
- Assurer le partage des informations et la planification commune entre la mission de maintien de la paix et les organismes humanitaires;
- Coordonner les activités par l'intermédiaire de la coordination civilo-militaire;
- Coordonner le déminage, essentiellement celui des routes et des zones d'accès qui présentent un risque immédiat pour l'acheminement et la distribution de l'aide par l'intermédiaire du Centre de coordination de la lutte antimines (MACC);
- Apporter, au besoin, un soutien logistique (par exemple des services d'urgence, des avions, une infrastructure, des moyens médicaux, de l'équipement de communication) aux opérations humanitaires;
- Assurer, au besoin, la protection et la sécurité des installations et des convois humanitaires, en respectant les principes opérationnels humanitaires;
- Extraire, protéger et évacuer le personnel humanitaire international, au besoin.

6.2.2 Repères

À court terme

- Les organismes humanitaires peuvent se rendre auprès de la population dans le besoin, et la population peut obtenir une aide et une protection humanitaires;
- Les organismes humanitaires ont effectué une analyse des besoins et ont déterminé des priorités;
- Les mécanismes du CMCoord sont en place et fonctionnent;
- Les mécanismes de planification et de coordination sont en place et fonctionnent.

À moyen terme

- Diminution du nombre d'attaques de convois humanitaires et soutien actif des anciens belligérants pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire;
- Mise en commun d'une carte représentant les vulnérabilités en matière humanitaire et sécuritaire entre la police de la communauté internationale ainsi que la police et les autres services chargés de l'application de la loi de l'État hôte;
- Une évaluation commune des besoins à l'échelle nationale a été réalisée;
- Les premières mesures de relance sont en cours.

À long terme

- Des capacités locales et mécanismes fiables pour l'acheminement des secours humanitaires existent;
- Les politiques et les interventions humanitaires nationales et internationales sont mieux coordonnées avec le pays hôte et mieux intégrées dans les cadres de développement à long terme.

6.2.3 Responsabilités et coordination

La coordination et l'acheminement des secours humanitaires incombent principalement aux organismes des Nations Unies, notamment le BCAH, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'UNICEF, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), qui ont une responsabilité sectorielle dans la coordination des efforts des Nations Unies avec les ONG concernées. Le PNUD a pour rôle de placer la relance initiale au cœur des préoccupations, et à ce titre il encourage un passage précoce à des mesures de relance conçues à l'échelle locale auxquelles le pays hôte a le sentiment d'être partie prenante. Au sein de la mission, le RSSG, le CR ou le CAH dans le cadre de son rôle de coordonnateur de l'aide humanitaire est responsable de veiller à la coordination des activités humanitaires et des activités de développement et d'entretenir des liens étroits et de coopérer avec les organismes compétents dans des Nations Unies que de l'extérieur. Les conditions dans lesquelles utiliser les ressources de maintien de la paix ou son personnel en appui aux activités humanitaires des Nations Unies devraient reposer sur des directives existantes et figurer dans une entente

détaillée entre les membres de l'EDM et le CR et HC, sous l'autorité du chef de mission.

6.2.4 Ressources

Étant donné que l'aide d'urgence est une opération du ressort des civils, le recours aux ressources militaires doit être invoqué uniquement lorsque les capacités civiles sont insuffisantes pour répondre aux besoins et qu'il se fait sous les conseils des acteurs humanitaires. Les directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile (MCDA) dans des opérations de secours complexes demeurent un cadre important en la matière.²⁹ Les demandes de soutien militaire dans le cadre d'activités humanitaires risquent de remettre en cause les ressources militaires disponibles pour les tâches de stabilisation. L'EDM devra faire une évaluation et décider si les ressources militaires seront utilisées à des fins différentes. Toutefois, le RSSG, le CR ou le CAH devrait avoir à sa disposition une quantité suffisante de ressources humaines civiles afin de réaliser efficacement l'ensemble des activités de liaison et de coordination avec les partenaires humanitaires.

6.2.5 Défis et risques

- L'acheminement de l'aide humanitaire se politise, agace les groupes armés et accroît l'insécurité des travailleurs humanitaires et de la population qui reçoit l'aide;
- Les Casques bleus en vertu du principe « Gagner le cœur et l'esprit » et préoccupés par l'objectif légitime de remporter le soutien de la population locale peuvent, dans le cadre de leurs activités humanitaires, rendre floue la distinction entre les mandats ayant un objectif politique et les besoins humanitaires neutres, indépendants et impartiaux;
- Appui aux opérations humanitaires sans compromettre la neutralité, l'impartialité et l'indépendance des acteurs humanitaires et sans empiéter sur l'espace humanitaire dont ils ont besoin pour leur protection;

²⁹ Consultable en anglais à l'adresse suivante : www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf.

- Les secours humanitaires tombent entre de mauvaises mains ou sont exposés à des fins politiques;
- L'appui aux opérations humanitaires détourne des ressources nécessaires pour accomplir d'autres tâches essentielles du mandat;
- Absence de consultation et de coordination entre l'opération de maintien de la paix et les organismes humanitaires;
- Manque de transparence dans le travail des organismes humanitaires.

6.2.6 Éléments à prendre en compte

- *Répondre aux besoins humanitaires et assurer la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies.* Au lendemain d'un conflit, il se peut bien que des éléments de violence persistent. L'EDM doit trancher entre la nécessité de pouvoir se rendre auprès des populations dans le besoin et la sécurité du personnel des Nations Unies, dont le chef de mission ainsi que l'officier désigné, en sont, en fin de compte, les responsables. L'Équipe chargée de la sécurité (ECS) constitue le mécanisme principal pour résoudre ce dilemme. Les principaux membres de l'EDM participent à ce forum aux côtés des responsables des organismes prédominants d'aide humanitaire et d'aide au développement des Nations Unies. Les conseils de sécurité transmis à l'ECS proviennent de personnel incorporé du DSS. Le pouvoir de prendre des décisions concernant la sûreté de sécurité est délégué à l'ECS par le siège de l'ONU, ce qui oblige l'EDM à connaître les procédures d'analyse des menaces et des risques et le recours aux mesures d'atténuation du risque. Ces activités mobilisent souvent des ressources.

- *Trouver un équilibre entre les impératifs humanitaires et les exigences politiques en matière de maintien de la paix.* Les missions de maintien de la paix sont en grande partie motivées par des mandats politiques. L'action humanitaire quant à elle est motivée par des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. L'EDM doit comprendre la différence entre la façon dont les humanitaires appliquent ces principes et la façon dont le font les Casques bleus, à savoir, une action humanitaire dans laquelle l'impartialité renvoie à l'exécution impartiale d'un mandat politique plutôt qu'à une réponse impartiale à un besoin évalué. Ces différences d'interprétation du terme « impartialité » peuvent conduire à des malentendus et à des frictions. Le rôle du RSSG, le CR ou le CAH, ainsi que des cadres stratégiques communs conçus pour aider à la consultation, à la coordination et à la mise en commun de l'information, peuvent apaiser certaines de ces tensions.
- *Trouver un compromis entre des gains à court terme et des avantages à long terme.* L'Équipe de pays des Nations Unies sera en règle générale dans la zone de mission avant le déploiement de l'opération de maintien de la paix. Elle y sera encore au moment où les Casques bleus partiront. Il y a toujours des pressions qui s'exercent sur une mission de maintien de la paix que ce soit pour changer les choses, pour satisfaire les attentes nationales et internationales, prendre des mesures à effet immédiat, ou afficher des résultats. Ces pressions doivent être mises en balance avec l'approche à long terme de l'EPNU, dont la tâche est de répondre aux besoins et de s'attaquer aux causes à l'origine du conflit, grâce à des activités de développement. L'EDM doit admettre que les fondations de la consolidation de la paix se construisent au cours des activités de maintien de la paix. Cette perspective exige de la persévérance, une vision à long terme ainsi qu'une analyse approfondie des initiatives à court terme et leur place dans la stratégie à long terme.

- *Concilier la protection de la force et les considérations des humanitaires.* Les activités civilo-militaires qu'effectue la composante militaire de la mission sont en fin de compte prévues pour améliorer la réputation des Casques bleus au sein de la population locale. Cette démarche est parfois appelée « gagner le cœur et l'esprit ». L'EDM doit expliquer clairement qu'il s'agit d'une mesure de protection par la force. À ce titre, il se peut que les humanitaires considèrent qu'elle est en désaccord avec les principes humanitaires. Seul l'engagement de l'EDM à assurer la coordination et la compréhension mutuelle de la validité des deux activités permettra diminuer les tensions éventuelles. Les mécanismes du CMCoord doivent être en place, et dans les grandes lignes, les Casques bleus devraient s'en remettre aux connaissances et aux conseils des humanitaires avant de se lancer dans des activités qui cherchent à « gagner le cœur et l'esprit ». Enfin, il faut avoir conscience que les pays contributeurs de troupes aiment voir leurs Casques bleus participer à des activités de ce type et ils les financent en conséquence. Il est recommandé d'obtenir l'avis de l'EDM afin d'être sûr que ce type d'activité n'est pas perçu comme politique et qu'il vise bien l'intérêt à long terme de la communauté locale. Il importe également de s'assurer qu'il ne conduise pas à une dépendance peu viable, ni à des attentes peu réalistes.

6.3 Résultat : Rétablissement des services de base

Les services de base englobent un abri, un approvisionnement en eau, des installations sanitaires, de la nourriture, une éducation élémentaire, des services médicaux d'urgence et des soins de santé essentiels. Tous ces services ont pour but de réduire au minimum les décès susceptibles d'être évités et la fréquence des maladies tout en assurant une dignité à ceux qui ont été touchés par le conflit. C'est le gouvernement du pays hôte qui est le premier responsable de la prestation de ces services, mais, dans certains cas, les Casques bleus peuvent sentir le besoin d'intervenir dans ce domaine, car ils sont les seuls à pouvoir se rendre auprès de communautés isolées. Par ailleurs, les Casques bleus apportent leur contribution à la prestation globale de ces services grâce au soutien qu'ils apportent à la protection des infrastructures essentielles ou à leur construction. Une mission de maintien de la paix peut également se rendre compte qu'elle est

en mesure d'établir, de renforcer ou d'entretenir des relations avec les communautés du pays hôte en apportant son aide à la recherche, voire à la mise en œuvre, de solutions à faible coût. Ces projets prendront souvent la forme de mesures à effets immédiats, qui sont mises en œuvre pour le bénéfice direct des communautés locales. Les activités mentionnées ci-dessus doivent toujours être prises en consultation avec les intervenants de l'aide humanitaire et de l'aide au développement qui œuvre déjà dans ces domaines par l'intermédiaire du RSSGA, du CAH ou du CR et du système sectoriel. Parfois, les activités auxquelles se consacrent les Casques bleus à des fins opérationnelles, comme le déminage et la remise en état des routes, servent également la population locale. Ponctuellement, les unités d'ingénierie peuvent servir des intérêts multiples, comme appuyer des travaux de reconstruction émanant de la communauté et améliorer les compétences techniques et professionnelles ainsi que les institutions locales.

6.3.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Mettre en œuvre des projets à effets immédiats;
- Créer des centres du CMCoord;
- Fournir des systèmes de communication d'urgence;
- Offrir des soins de santé essentiels;
- Coordonner le déminage tant sur le plan humanitaire qu'opérationnel;
- Faciliter la coordination des activités civilo-militaires avec le BCAH et les autres organismes humanitaires au moyen des mécanismes du CMCoord;
- Déterminer la meilleure utilisation des capacités d'ingénierie.

6.3.2 Repères

À court terme

- Les projets à effet immédiat sont mis en œuvre, améliorant ainsi la vie des communautés et renforçant la relation entre les Casques bleus et la population locale;
- Les principales routes d'accès sont sûres et déminées et servent à la circulation commerciale et non commerciale;

- De nombreuses communautés ont été approchées, ce qui a permis d'étendre la portée des services de base;
- La sécurité alimentaire règne;
- Les mécanismes de CMCoord sont en place et fonctionnent.

À moyen terme

- Les prestataires de services mènent leurs activités efficacement et assument les responsabilités qu'on leur a confiées;
- Diminution des spéculations et des fluctuations de prix des services de base;
- Les pratiques exemplaires sont appliquées par les acteurs locaux ainsi que par les partenaires bilatéraux et multilatéraux afin d'éviter les chevauchements de priorités ou de mesures.

À long terme

- Les prestataires de services opèrent de façon autonome, mais pas nécessairement sans le soutien, ni l'encadrement du personnel de maintien de la paix;
- Le secteur public a remplacé les structures du marché noir pour la prestation de biens et services;
- Les politiques et les interventions nationales et internationales sont mieux intégrées aux cadres de développement à long terme, et les institutions locales commencent à faire preuve d'autonomie et d'autosuffisance.

6.3.3 Responsabilités et coordination

La prestation des services de base relève principalement de la responsabilité des autorités nationales; toutefois, les organismes concernés des Nations Unies et d'autres acteurs pourraient venir en aide au gouvernement à court terme dans ce domaine. La mission doit, en revanche, insister sur la primauté du gouvernement du pays hôte afin d'écarter l'idée éventuelle au sein de la population que ce sont les Casques bleus et les autres acteurs externes qui fournissent les services plutôt que les autorités nationales.

Les projets à effet immédiat et les activités similaires menées à bien par la mission doivent être conduits sous l'autorité générale du chef de mission et être coordonnés avec le bureau du RSSGA, du CR et du CAH. Dans le cas

d'une mauvaise coordination avec d'autres activités de l'EPNU, ils risquent de faire double emploi ou d'être contre-productifs. Il est essentiel de favoriser l'interaction entre les acteurs civils et militaires, lesquels devraient se coordonner par l'intermédiaire des mécanismes du CMCoord. En raison des susceptibilités en jeu, les Nations Unies ont mis au point de nombreuses directives sur la relation et les méthodes de travail, notamment des directives des ressources militaires et de la protection civile (MCDA) et le Document de référence du Comité permanent interorganisations (IASC) sur les relations entre les civils et les militaires dans les situations d'urgence. Les conditions dans lesquelles utiliser les ressources de maintien de la paix ou son personnel en appui aux activités humanitaires des Nations Unies devraient faire l'objet d'une entente détaillée entre les membres de l'EDM et le CR et HC, sous l'autorité générale du chef de mission.

6.3.4 Ressources

Il est très rare que les opérations de maintien de la paix soient mandatées pour fournir des services de base à la population locale et qu'elles disposent d'ailleurs de ressources suffisantes pour le faire, même si le rétablissement de ces services est essentiel pour le renforcement de la sécurité. Les ressources mises à la disposition de la mission de maintien de la paix destinées à la prestation de services de base se limitent à : 1) des capacités de réserve générées par les niveaux de force au mandat (comme l'ingénierie et le déminage); 2) l'allocation de fonds destinés aux projets à effets immédiats; ces fonds proviennent de quotes-parts et de donateurs. Dans certains cas, les pays contributeurs de troupes offrent leurs propres ressources dans une tentative de gagner « le cœur et l'esprit » de la population locale, en mettant sur pied, par exemple, un petit centre de soins de santé. (Voir « Éléments à prendre en compte » dans la rubrique précédente « secours humanitaires sur efficaces ».)

6.3.5 Défis et risques

- Les projets à effet immédiat et les autres activités réalisées par la mission doivent créer de faux espoirs au sein des communautés locales qui en viennent à percevoir les Casques bleus comme des prestataires de service et deviennent trop dépendantes d'eux;

- Les activités destinées à offrir des services de base peuvent conduire la mission à déplacer et à rendre floue la frontière entre les initiatives humanitaires et les initiatives de maintien de la paix;
- Toutes les personnes concernées doivent être conscientes que les projets à effet immédiat et les activités similaires dans le cadre de l'opération de maintien de la paix sont de nature limitée et d'une vision à court terme et peuvent être politisés et exploités tant par les belligérants que par les auteurs de troubles;
- Manque de coordination entre l'opération nationale et les organismes humanitaires.

6.3.6 Éléments à prendre en compte

- Les éléments à prendre en compte du résultat précédent sur les secours humanitaires efficaces s'appliquent également à la prestation de services de base.

6.4 Résultat : appui au retour et à la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées

Le retour en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées est un processus très délicat et potentiellement instable, de l'identification à l'inscription des personnes touchées à leur retour final et volontaire dans la sécurité et la dignité, puis leur réintégration par la suite. Même après leur retour, bon nombre de problèmes politiques et sécuritaires peuvent survenir, notamment des différends sur les propriétés, étant donné que les communautés, que les résidents d'origine ont abandonnées, ont été investies par d'autres, ce qui entraîne des tensions et une résurgence du conflit. Comme pour d'autres activités humanitaires abordées dans ce chapitre, ce sont des organismes spécialisés des Nations Unies et leurs partenaires de mise en œuvre qui s'occupent du retour des réfugiés et des personnes déplacées, et qui les dirigent. Toutefois, la mission est indispensable pour créer les conditions sûres et sécurisantes et joue un rôle d'appui important avant, pendant et après le retour des personnes.

6.4.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Assurer un environnement sûr et sécurisant autour et parfois (ou rarement) au sein même des camps de réfugiés et de personnes déplacées;
- Assurer un environnement sûr et sécurisant dans les lieux d'origine des personnes déplacées et des réfugiés afin de permettre le retour des populations;
- Surveiller les postes-frontières et sécuriser les couloirs de retour;
- Apporter une protection physique à l'aide d'abris temporaires et travailler étroitement avec les autorités responsables de la gestion et de la sécurité des camps;
- Coordonner et diriger le déminage des routes et des zones de rétablissement;
- Surveiller, consigner et signaler les violations aux droits de l'Homme et veiller à ce que tous les retours soient volontaires;
- Mener des activités dans le domaine des affaires civiles destinées à remédier aux tensions entre les personnes de retour et les communautés qui les reçoivent;
- Mettre au point des stratégies d'information publique en coordination avec les organismes de l'ONU.

6.4.2 Repères

À court terme

- Les camps de réfugiés et de personnes déplacés sont sûrs et sécurisants;
- Les réfugiés et les personnes déplacées sont identifiés et consentent à revenir de leur propre chef;
- Les postes-frontières et les couloirs de retour sont sécurisés, déminés et dégagés de toute autre menace.

À moyen terme

- Les lieux d'origine sont sûrs et sécurisants;
- Les retours ont lieu dans l'ordre et en toute sécurité;
- Des logements et des services de base sont disponibles au retour des personnes.
-

À long terme

- La réintégration des personnes de retour est une réussite; les populations d'accueil sont d'un grand secours;
- Les différends concernant les propriétés sont réglés par l'intermédiaire de mécanismes bien établis et impartiaux;
- Les politiques et les interventions nationales et internationales sont mieux intégrées dans les cadres à long terme.

6.4.3 Responsabilités et coordination

Le retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées relève principalement de la responsabilité du HCNUR ou de l'Organisation internationale pour les migrations, secondé par les organismes des Nations Unies compétents, comme le PAM et l'UNICEF, ainsi que les ONG locales et internationales. Le BCAH joue un rôle important en ce qui a trait à la coordination, à la politique et à la défense des droits. La mission de maintien de la paix est d'un grand soutien avec la participation active de plusieurs composantes, notamment les militaires, la police, les droits de l'Homme, les affaires civiles et, le cas échéant, les affaires humanitaires. Le déploiement de ces efforts doit être étroitement coordonné par le RSSGA, le CR et le CAH, de concert avec le commandant de la Force, si le corps militaire intervenait. Les conditions dans lesquelles utiliser les ressources de maintien de la paix ou son personnel en appui du retour des réfugiés et des personnes déplacées devraient faire l'objet d'une entente détaillée entre les membres de l'EDM et le CR et le CAH sous l'autorité générale du chef de mission.

6.4.4 Ressources

Assurer la sécurité des camps mobilise potentiellement énormément de ressources, et il faut donc encourager et appuyer les services de sécurité locaux (surtout la police), lesquels exigent souvent des ressources de la composante policière. Sécuriser les postes-frontières et les couloirs de retour sont des activités qui exigent beaucoup de main-d'œuvre et peuvent

nécessiter énormément de ressources militaires. Les tâches qui consistent à s'assurer que les retours sont volontaires et que les différends éventuels sont réglés figurent parmi les fonctions essentielles des composantes civiles dans une mission de maintien de la paix, telles les affaires politiques, les affaires civiles, les droits de l'Homme et l'information publique. Il s'agit par conséquent d'une activité formant un ensemble cohérent, laquelle requiert une coordination rigoureuse de la part de la mission et de l'EPNU ainsi qu'une quantité suffisante de ressources humaines et diverses.

6.4.5 Défis et risques

- Il se peut qu'il manque des renseignements sur le type de personnes déplacées, leur nombre et leurs besoins, et que ces renseignements soient erronés, voire manipulés;
- Les camps de réfugiés et de personnes déplacées peuvent devenir militarisés et politisés ou être le centre de tensions et de conflit;
- Les pays hôte peuvent avoir un intérêt à maintenir le statut des camps de réfugiés et de personnes déplacées pour capter l'attention de la communauté internationale;
- Les retours qui ne sont pas volontaires peuvent engendrer des peurs, des tensions et de l'instabilité;
- Les conditions de sécurité le long des couloirs de retour peuvent rester précaires;
- Il se peut que les groupes de réfugiés et de personnes déplacées abritent d'anciens combattants qui souhaitent relancer les hostilités;
- Le ressentiment entre les personnes qui reviennent et les communautés d'accueil peut être une source d'instabilité et raviver le conflit;
- Le statut de réfugiés et de personnes déplacées s'institutionnalise et dépend entièrement des secours d'urgence à long terme;
- Après des périodes prolongées dans des camps, les personnes déplacées sont réticentes à retourner dans leur région d'origine;
- Coordination insuffisante entre l'opération de maintien de la paix et les organismes humanitaires.

6.4.6 Éléments à prendre en compte

- *Concilier la sécurité et l'appropriation locale.* Les réfugiés et les personnes déplacées, de même que leurs camps, peuvent devenir des enjeux politiques dans lesquels chacun se renvoie la balle. Il existe un risque qu'ils intensifient le militantisme et favorisent les tensions. La sécurité des personnes et de leur environnement est une source de préoccupation pour l'EDM. Il faut trouver un équilibre entre la responsabilité de la mission de protéger les civils vulnérables et le principe de l'appropriation locale. En théorie, la sécurité des camps et de leurs habitants devrait concerner le HCNUR, le gouvernement du pays hôte et les structures organisationnelles internes. Toutefois, l'EDM peut jouer un rôle politique en faisant en sorte que le gouvernement hôte s'engage sur cette question et sur sa résolution; elle peut également avoir la responsabilité de soutenir le gouvernement du pays hôte dans le fait de s'assurer que les camps se trouvent dans un environnement sûr. C'est à l'EDM de décider de la quantité de ressources qu'elle veut consacrer à ce processus.
- *Favoriser des retours rapides tout en s'assurant que tous les retours sont volontaires et ont lieu en toute sécurité et en toute dignité.* Il semble que la présence de réfugiés et de personnes déplacées à charge, et plus tard la diminution de leur nombre, soient des indicateurs internationaux des progrès accomplis par une opération de maintien de la paix et de sa réussite. Le HCNUR a autorité sur cette question et il se peut que des tensions apparaissent entre la motivation politique de la mission et les critères humanitaires du HCNUR. Pour ce faire, il faut coordonner les activités et les messages au sein du système des Nations Unies.

6.5 Résultat : capacité de passer du redressement au développement

Une fois que le besoin d'une aide d'urgence est retombé et que la relance est amorcée, l'attention devrait porter essentiellement sur une transition tout en douceur vers des activités de développement à long terme. Cette démarche consiste à passer progressivement le relais des responsabilités aux autorités du pays. Ce passage d'un contexte de maintien de la paix à d'autres phases de l'engagement des Nations Unies doit être pris en compte dès le début du processus de planification, afin de définir clairement les

rôles et les responsabilités des divers acteurs des Nations Unies sur le terrain. Idéalement, la planification d'un passage d'une situation d'urgence et d'un redressement initial à une réhabilitation et au développement à long terme doit se faire tôt dans les phases de maintien de la paix et de consolidation de la paix. Il est important dès le début d'aider les autorités du pays à mettre en place une approche globale qui rapproche l'ensemble des branches concernées du gouvernement. Seuls les intervenants du pays sont dans la position de répondre aux besoins et d'atteindre les objectifs du pays de manière durable. Une liste de repères clairs rendra plus facile la planification d'une stratégie de sortie de l'opération de maintien de la paix. Autrement dit, une transition réussie entre le redressement et le développement, ainsi que la capacité des institutions nationales et autres de reprendre la responsabilité dans bon nombre de domaines, sont des facteurs déterminants pour une diminution de la présence d'une mission. Il est essentiel que l'approche des Nations Unies soit globale et coordonnée, étant donné que les éléments clés de la transition, comme le redressement socio-économique et la diminution des risques auxquels sont exposées les populations vulnérables, figurent rarement dans les tâches du mandat d'une mission de maintien de la paix. Parallèlement, les opérations de maintien de la paix appuient bon nombre d'activités essentielles qui contribuent à la consolidation de la paix, comme le rétablissement des services de base et la relance de l'économie.³⁰

6.5.1 Activités opérationnelles

Les activités opérationnelles de la mission qui contribuent à ce résultat comprennent les suivantes :

- Suivre le processus de DDR;
- Veiller à la capacité des forces armées, de la police et des autres services chargés de l'application de la loi du pays d'assurer la sécurité et de faire respecter l'ordre public;
- Surveiller le rétablissement de l'autorité de l'État et la reprise des services de base;
- Surveiller la consolidation des institutions politiques légitimes et des processus administratifs;

³⁰ Secrétaire général adjoint des opérations de maintien de la paix, Alain Le Roy, « Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations », 12 février 2010.

- Établir des repères et parvenir à un consensus sur les critères de réussite d'une transition en coordination avec l'EPNU;
- Mettre au point des plans de transition et de transmission des responsabilités dans tous les domaines pertinents de concert avec l'EPNU.

6.5.2 Repères

À court terme

- La situation en matière de sécurité s'est stabilisée;
- Le gouvernement du pays hôte se perçoit comme légitime et jouit d'un soutien populaire;
- Le désarmement et la démobilisation sont terminés; l'attention se porte désormais sur la réintégration des anciens combattants;
- Le public participe au développement;
- Les attentes du public en matière de développement sont prises en charge.

À moyen terme

- L'État possède le monopole du recours à la force;
- Le nombre de violations aux droits de l'Homme a chuté;
- Les demandes et les besoins des victimes du conflit sont, en grande partie, comblés;
- Les initiatives axées sur la réconciliation et la justice transitionnelle sont en cours;
- Des institutions légitimes de gouvernance ont été créées;
- Les efforts de renforcement des capacités, y compris à l'échelle locale, sont en cours;
- Le plan de développement à long terme est en place.

À long terme

- Les différends sont réglés de manière pacifique dans le cadre de mécanismes et d'institutions politiques bien établis et opérationnels;
- L'État de droit est pleinement (r)établi;
- Le climat général sécuritaire et économique est propice aux investissements étrangers et encourage la participation de l'ensemble des acteurs économiques, notamment à l'échelle locale;

- Un système bancaire sûr, des structures de crédit et des politiques monétaires sont mis en place et le taux d'inflation est maîtrisé;
- Les particuliers et les entreprises ont la possibilité d'obtenir des prêts et du capital investissement.

6.5.3 Responsabilités et coordination

Une série de partenaires onusiens et externes prennent les devants tant dans l'aide d'urgence que dans la relance et le développement précoces; toutefois, la communication et la participation qu'assure la mission de maintien de la paix dans le cadre de ces initiatives exigent une étroite coordination avec tous les acteurs concernés de la phase de planification initiale à la transmission finale des responsabilités. C'est l'EDM tout entière qui doit jouer un rôle actif à cet égard; toutefois, le rôle du RSSGA, du CR et du CAH est particulièrement important. Les repères doivent être formulés en étroite coordination avec les autorités du pays, les gouvernements des pays donateurs et les ONG locales et internationales. Ces indicateurs devraient reposer sur le développement de capacités locales plutôt que sur les progrès accomplis dans l'exécution du mandat. Il est nécessaire qu'une coopération et une coordination soigneuses aient lieu entre la mission et le siège de l'Organisation des Nations Unies (y compris le Bureau d'appui à la consolidation de la paix) afin de déterminer d'éventuelles dispositions de suivi à la mission de maintien de la paix.

6.5.4 Ressources

D'un point de vue des ressources, la majeure partie des initiatives de relance et de développement ne sont pas prévues dans les capacités de la mission de maintien de la paix. Toutefois, la mission doit disposer de ressources humaines civiles suffisantes pendant toute la durée de son déploiement, y compris au cours du processus de réduction des effectifs, pour être en mesure de mener à bien toutes les activités de liaison et de coordination avec les partenaires concernés.

Étant donné que de nombreuses activités de relance et de développement sont financées par des contributions volontaires, l'EDM, et plus particulièrement le RSSG et le RSSGA, le CR et le CAH, joue un rôle crucial dans la coordination des efforts onusiens, l'obtention de l'aide des donateurs et de l'engagement des acteurs internationaux incontournables,

comme la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne et les institutions financières régionales.

6.5.5 Défis et risques

- La mission de maintien de la paix se retire prématurément sans avoir réglé les causes à l'origine du conflit, ce qui peut avoir des répercussions sur le développement à long terme;
- Les autorités du pays et les institutions locales n'ont pas encore la capacité de prendre la relève de la mission de maintien de la paix et des organismes humanitaire des Nations Unies en matière de responsabilité;
- La lassitude des donateurs conduit à un désengagement et à un sous-financement des programmes de relance;
- L'attention des donateurs est détournée par d'autres crises internationales émergentes;
- Insuffisance des fonds destinés à la consolidation de la paix et aux activités de développement, par exemple pour la réintégration indispensable des anciens combattants;
- Manque de coordination entre la mission et les opérations ou les entités de suivi.

6.5.6 Éléments à prendre en compte

- *Retrait prématuré ou dépendance excessive.* La pression sur les ressources peut obliger le Conseil de sécurité et la communauté internationale de pousser à ce que la mission de maintien de la paix se termine ou diminue ses effectifs plus tôt que ne le recommande ou le souhaite le Secrétariat. Il se peut que la pression de se retirer vienne également du gouvernement du pays hôte lui-même. Un retrait prématuré pourrait avoir des conséquences désastreuses d'un point de vue politique, sécuritaire et financier. D'un autre côté, une présence prolongée de la mission peut conduire à une dépendance excessive ou une inhibition du développement des capacités nationales. Le renforcement des capacités doit commencer le plus tôt possible et ne pas être seulement envisagé dans le cadre d'une stratégie de sortie internationale.

- *Maintenir un soutien externe tout en préparant un retrait.* L'attention internationale est à son maximum tout de suite après un conflit, une période que l'on définit généralement par les deux premières années suivant la fin du conflit. Les transitions peuvent être des indicateurs d'une consolidation de la paix réussie, mais ce sont également des périodes très sensibles. Il se peut que les autorités du pays craignent qu'un retrait de la mission engendre des répercussions imprévues ou coïncide avec une baisse marquée de l'appui politique et financier externe.³¹ Le chef de mission et les membres de l'EDM doivent vivement encourager que les acteurs internationaux poursuivent leur engagement après le retrait de la mission. Les chances d'effectuer une sortie responsable seraient toutefois meilleures, et le coût total serait également réduit, si la communauté internationale maintenait trois séries d'engagements : soutien économique accru; surveillance politique, peut-être par l'intermédiaire de mécanismes axés sur le pays de la nouvelle Commission pour la consolidation de la paix; garanties de la sécurité.³²

³¹ Secrétaire général adjoint M. Le Roy, « Remarks to Security Council Open Debate on Transition and Exit Strategies for Peacekeeping Operations », 12 février 2010.

³² CIC, « Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty », avril 2009.

Annexe 1

Liste des abréviations et des acronymes

BACP	Bureau d'appui à la consolidation de la paix
BCAH	Bureau de l'appui aux affaires humanitaires
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAH	Coordonnateur de l'aide humanitaire
CMCoord	Coordination civilo-militaire
CR	Coordinateur résident
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAM	Département d'appui aux missions
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
DPA	Département des affaires politiques
DSS	Département de la sûreté et de la sécurité
ECS	Équipe chargée de la sécurité
EDM	Équipe de direction de la mission
EPNU	Équipe de pays des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international

FPU	Unité de police constituée
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unie aux droits de l'homme
IASC	Comité permanent interorganisations
ICRC	Comité international de la Croix-Rouge
ISS	Service d'appui intégré
JAM	Mission d'évaluation conjointe
JLOC	Centre conjoint d'opérations logistiques
JMAC	Centre d'analyse conjointe de la mission
JOC	Centre opérationnel conjoint
MACC	Centre de coordination de la lutte antimines
MCDA	Ressources militaires et de la protection civile
MORSS	Normes opérationnelles de sécurité résidentielle minimales
MOSS	Normes opérationnelles de sûreté minimales
NILAM	Normes internationales de l'action Contre les mines
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation de Nations Unies
PBC	Commission de consolidation de la paix
PDNU	Programme de développement des Nations Unies

PPIM	Processus de planification intégrée des missions
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
RSSGA	Représentant spécial du Secrétaire Général adjoint
SOFA	Convention sur le statut des forces
SOMA	Accord sur le statut de la mission

Annexe 2

Organisations partenaires du Forum sur les défis et les pays contributeurs à l'étude

Tous les partenaires sur les défis ont participé à l'élaboration de la présente étude.

La présente étude ne constitue en aucun cas de la position officielle des gouvernements. Il s'agit plutôt d'une contribution qui alimente un dialogue perpétuel et le partage d'idées et de pratiques exemplaires sur la manière d'améliorer l'exécution des mandats confiés aux chefs de mission par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Argentine : État-major interarmées des forces armées argentines et CAECOPAZ en coopération avec le ministère des Affaires étrangères

Australie : Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence

Canada : Centre Pearson pour le maintien de la paix (notamment le projet francophone qui a permis la traduction de la présente étude)

Chine : China Institute for International Strategic Studies en coopération avec le ministère de la Défense nationale

Égypte : Cairo Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa en coopération avec le ministère des Affaires étrangères

France : Ministère des Affaires internationales et européennes (division des Nations Unies, des organisations internationales) et ministère de la Défense (division des affaires politiques et stratégiques)

Inde : United Services Institution of India

Japon : Ministère des Affaires étrangères

Jordanie : Institute of Diplomacy

Nigeria : National Defence College en coopération avec l'armée nigérienne, le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères

Pakistan : National Defence University en coopération avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense

Fédération de Russie : Diplomatic Academy du ministère des Affaires étrangères

Afrique du Sud : Institute for Security Studies

Suède : Folke Bernadotte Academy (coordonnateurs) en coopération avec les forces armées, le département national de la police criminelle, le service national des prisons et de la probation et le National Defence College

Turquie : Centre for Strategic Research du ministère des Affaires étrangères en coopération avec les forces nationales de police, les forces armées et l'Université de Bilkent

Royaume-Uni : Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth en coopération avec le ministère de la Défense et le département de développement international

États-Unis : United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute en coopération avec l'United States Institute of Peace

Les coprésidents des trois groupes de travail étaient les suivants : Mr Henri Boshoff, Institute for Security Studies, Afrique du Sud; Bgén Muhammad Feyyaz et Bgén Kausar Hossein, National Defence University, Pakistan; Prof. William Flavin, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, États-Unis; Ann Livingstone, Centre Pearson pour le maintien de la paix, Canada; Amb. Soad Shalaby, Cairo Regional Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa, Égypte; Lgén (retraité) Peekay Singh, United Services Institution of India; Mgén (retraité) Michael Smith et Mgén (retraité) Timothy Ford, Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, Australie. M. Jean-Marie Guéhenno, président d'honneur du Forum sur les défis, a donné des conseils clés. D'autres conseils avisés ont également été dispensés par l'Amb. Pierre Schori, Lgén (retraité) Satish Nambiar, Surint. en chef Henrik Stiernblad, M. Asif R Khan, Mme Fatemeh Ziai et Mme Lisa Löfquist. Folke Bernadotte Academy s'est chargé de la coordination de l'étude sur les Éléments que les responsables de mission doivent prendre en compte par l'intermédiaire de Mme Annika Hilding Norberg, coordonnatrice internationale du Forum sur les défis, Mgén (retraité) Robert Gordon, conseiller principal de l'étude, M. Andreas Sugar, coordonnateur de projet, Mme Anna-Linn Persson et Mme Anna Wiktorsson, responsables de secteur.

Les responsables et les experts de la famille des Nations Unies, notamment le Département des opérations de maintien de la paix, ont également beaucoup apporté au projet.

Les partenaires ont généreusement offert la traduction dans les six langues officielles des Nations Unies de cette étude sur les Éléments que les responsables de mission doivent prendre en compte. Les documents sont consultables à l'adresse Ministère des Affaires internationales et européennes:

www.challengesforum.org.

Annexe 3

Liste des réviseurs hauts responsables de mission

Les hauts responsables intervenant dans le maintien de la paix (anciens et en poste) ont révisé l'étude tout au long de son élaboration et ont généreusement dispensé des commentaires et fait des suggestions dont la plupart ont été intégrées à la version finale de l'étude (les réviseurs sont classés par ordre alphabétique) :

Gén (retraité) Martin Agwai, ancien conseiller militaire adjoint au DOMP et CF au Darfour
M. Jean Arnault, ancien RSSG en Afghanistan
M. David Beer, ancien CP en Haïti
Mgén (retraité) Patrick Cammaert, ancien conseiller militaire au DOMP, Commandant de division de la République démocratique du Congo et CF en Éthiopie et en Érythrée
Lgén Carlos dos Santos Cruz, ancien CF en Haïti
Amb. Azouz Ennifar, médiateur adjoint conjoint UA-ONU au Darfour
Mgén (retraité) Tim Ford, ancien conseiller militaire au DOMP et CEM ONUST
Mgén (retraité) Robert Gordon, ancien CF en Éthiopie et en Érythrée
Mme Ameerah Haq, RSSG au Timor-Leste
M. Julian Harston, ancien RSSG au Sahara-Occidental
Amb. Joseph Legwaila Legwaila, ancien RSSG en Éthiopie et en Érythrée
Amb. Ellen Margrethe Løj, RSSG au Liberia
Mgén Kurt Mosgaard, ancien CF au Sahara-Occidental
Lgén (retraité) Satish Nambiar, ancien CF de l'ex-Yougoslavie
Lgén Joseph Owonibi, ancien FC au Liberia
Mme Aracelly Santana, ancienne RSSGA au Népal
Amb. Pierre Schori, former SRSG en Côte d'Ivoire
M. Henrik Stiernblad, ancien CP au Liberia
Amb. Lena Sundh, ancienne RSSGA en République démocratique du Congo
Mgén (retraité) Muhammad Tahir, ancien CAF au Liberia