

GPPI

GLOBAL PUBLIC POLICY
INSTITUTE

Affaires civiles et gestion des conflits locaux

**Défis pratiques et outils pour
le terrain des opérations de
maintien de la paix**

SARAH BROCKMEIER, PHILIPP ROTMANN

gppi.net/outilsconflitslocaux

Robert Bosch **Stiftung**

Cette *Boîte à outils* est un résultat du projet « Opérations de paix et résolution des conflits locaux : leçons apprises et bonnes pratiques issues du terrain » qu'a réalisé le Global Public Policy Institute (Berlin) grâce au généreux soutien de la Fondation Robert Bosch. En plus des auteurs, l'équipe de recherche impliquée dans ce projet était composée de Gerrit Kurtz, Julian Lehmann et Garima Mohan ; cette *Boîte à outils* n'existerait pas sans leur travail et leur soutien. L'équipe de projet aimerait remercier chaleureusement le personnel de la MONUSCO et de l'UNMISS qui nous a consacré une partie de son précieux temps pour des entretiens et un appui au niveau de nos missions de recherche en RDC et au Soudan du Sud. Nous souhaiterions également remercier Marco Donati et Sara Rendtorff-Smith du Département des opérations de maintien de la paix à New York, ainsi que Peter Schumann pour ses inestimables conseils et soutiens. Enfin, Esther Yi et Oliver Read du GPPi, et Pierre Brunet du Groupe URD ont contribué à ce document grâce à leur excellent travail respectif de relecture, de mise en page, et de traduction et nous remercions également Julian Lehmann, Janika Spannagel et Simon Paetzold pour leur aide à l'achèvement de la traduction.

Crédit photos : p. 4 : UNMISS; p. 10 : UN Photo/Sylvain Liechti ; p. 19 : UN Photo/Martine Perret (haut), UNMISS; p. 41 : UNMISS (haut), MONUSCO/Abel Kavanagh; p. 47 : UN Photo/Isaac Billy (haut), GPPi; p. 53 : UN Photo/Isaac Billy (haut), UNMISS; p. 64 : UN Photo/Marie Frechon



Résumé exécutif

La reconnaissance politique de la prévention des conflits et de la protection des civils, en particulier avec des moyens non militaires, est croissante ; le rapport du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix en constitue l'exemple le plus récent. Le soutien à la gestion des conflits locaux est essentiel dans le cadre de l'approche « centrée sur le terrain et les populations » qui a été identifiée comme cruciale par le Groupe en vue d'améliorer l'efficacité du maintien de la paix. Les équipes des affaires civiles se trouvent à l'avant-garde des efforts visant à prévenir l'escalade de la violence : Elles s'impliquent auprès des communautés au niveau local, réunissent les parties prenantes au conflit ou gèrent des mécanismes d'alerte précoce.

Depuis le début des années 2000, la plupart des missions multidimensionnelles de maintien de la paix des Nations Unies présentent un volet « affaires civiles » de taille assez importante. Pour la période 2015-16, près de 1000 spécialistes des affaires civiles et plusieurs centaines d'assistants de liaison communautaire doivent être déployés dans le cadre de 12 missions à l'échelle mondiale. Les équipes des affaires civiles réalisent de nombreuses tâches : établir et entretenir des relations avec des interlocuteurs locaux, maintenir des réseaux d'alerte précoce, faciliter la résolution de conflit au niveau local, soutenir l'autorité étatique dans les tâches de gestion des conflits, enrichir les connaissances de la mission en matière de dynamiques de conflits locaux, se coordonner avec les ONG nationales et internationales, enquêter sur les perceptions locales au niveau de la situation sécuritaire.

Cette Boîte à outils se concentre sur le soutien à la gestion des conflits locaux. Elle expose les problèmes pratiques rencontrés par les équipes des affaires civiles au Soudan du Sud (UNMISS) et en République démocratique du Congo (MONUSCO) dans leur travail quotidien sur les conflits locaux, problèmes qui pourraient être proches de ceux que connaissent les personnels des affaires civiles d'autres missions des Nations Unies. Les dizaines de conversations, table-rondes et ateliers réalisés avec le personnel des affaires civiles de l'UNMISS et

de la MONUSCO pour cette Boîte à outils ont montré que les problèmes et les bonnes pratiques identifiés relèvent en général de la gestion et de l'organisation du travail, même si certains concernent bien des questions clés d'appui à la gestion des conflits. Les problèmes abordés concernent une large gamme d'acteurs : certains se situent essentiellement au niveau de la responsabilité des chefs des affaires civiles tandis que d'autres demandent la collaboration active d'autres composantes de la mission ou concernent des questions de méthodes de travail avec les partenaires des Nations Unies et des ONG, les autorités du pays hôte ou d'autres parties prenantes locales.

Au sein des affaires civiles, les grandes leçons tirées des collègues expérimentés sur le terrain ont débouché sur un même constat : une invitation à être plus stratégique. Cela signifie prendre le temps de réaliser une bonne analyse des conflits, utiliser ces éléments pour définir sciemment des priorités aux dépens de sujets moins importants et utiliser les instruments politiques des affaires civiles au service de ces grandes priorités, que ce soit la facilitation de l'accès aux ressources logistiques, l'engagement politique des chefs locaux ou de grandes actions comme les formations ou les conférences de paix. Tout cela est plus facile à dire qu'à faire. Des demandes externes incessantes et des procédures bureaucratiques fastidieuses laissent peu de temps pour penser ou planifier. Toutefois, nous espérons que les exemples provenant de collègues sur le terrain donneront quelques idées pour trouver ce temps (en choisissant de ne pas faire certaines choses) et l'utiliser de façon productive.

Les affaires civiles ne sont pas une île à l'écart d'une mission de maintien de la paix. Beaucoup de ses fonctions clés ne sont efficaces qu'en étroite collaboration avec d'autres volets de la mission. Ceci est à double tranchant : améliorer la prévention des conflits et la protection des civils demande un plus grand soutien à la gestion des conflits locaux, ce qui implique des ajustements structurels de la mission permettant à l'équipe des affaires civiles de tirer le meilleur parti de ses capacités et ressources exceptionnelles. Deux de ces ajustements sont l'établissement de budgets pour des « petites caisses » et la priorisation de ressources logistiques en vue d'un soutien à la gestion des conflits locaux. Au sein de certaines missions, une révision des protocoles de sécurité comme partie intégrante du basculement plus global de l'UNDSS d'un évitement des risques à une gestion des risques pourrait être nécessaire même si cela

ne se fait pas en un jour. Par ailleurs, si des missions veulent être mieux adaptées aux dynamiques politiques locales, elles doivent investir sur de la formation continue, par exemple en engageant des assistants de liaison communautaire, ce qui est en cours dans un certain nombre de missions autres que la MONUSCO. Également, des missions doivent alimenter la richesse de l'analyse locale produite par la communauté des affaires civiles au sein des circuits d'information de l'ensemble de la mission et des processus de prise de décision.

En travaillant avec les agences des Nations Unies et les ONG, l'UNMISS et la MONUSCO proposent plusieurs modèles de coordination avec les partenaires en matière de gestion des conflits locaux. La forme doit découler de la fonction : la forme précise d'un forum ou d'un groupe de travail doit être déterminée par les acteurs et le contexte plutôt que par un modèle particulier. Pour être plus stratégique, il peut toutefois être nécessaire de s'investir de façon plus importante dans le fait de combler une partie des « lacunes » de la consolidation de la paix que les affaires civiles ne peuvent combler seules. Comme l'illustrent les plus récentes interventions du Groupe d'appui à la stabilisation de la MONUSCO, une mission peut être en mesure de traduire son pouvoir de mobilisation politique au sein de la communauté internationale, notamment par le fléchage du financement des bailleurs vers des zones prioritaires. Une telle zone prioritaire peut être, par exemple, l'appui à la gestion des conflits locaux par les ONG ou les agences reconnues pour leur travail de haute qualité au niveau local.

Il est rare que « les conflits locaux » soient en fait seulement locaux. Les principaux défis en matière de prévention de l'escalade de la violence concernent l'ampleur de l'implication avec les représentants de l'Etat – certains pouvant avoir des intérêts propres dans le conflit – et avec les saboteurs dissimulés qui ne reconnaissent pas leur rôle de parties prenantes et agissent hors de portée des acteurs locaux. Loin de fournir des solutions simples à ces problèmes complexes, les récits rapportés par le personnel terrain servent finalement à souligner le rôle critique d'une bonne analyse et de choix stratégiques informés. Il y a toujours des choix à faire dans la manière de s'engager avec différents acteurs locaux et de prioriser les ressources limitées d'une mission.

L'ÉTAT ET LES AUTRES PARTIES PRENANTES

PAGE 54

Travailler avec des autorités
étatiques faibles

PAGE 56

Travailler avec les autorités
comme parties prenantes du
conflit local

PAGE 59

Travailler avec des
saboteurs éloignés

PAGE 61

Partager efficacement la
connaissance analytique des
conflits locaux

PAGE 36

Identifier les risques à
moyen et long terme

PAGE 26

Soutenir et responsabiliser le
personnel national

PAGE 28

LES COMPOSANTES AFFAIRES CIVILES

PAGE 21

Obtenir et utiliser la
connaissance du contexte local
des affaires civiles

PAGE 37

Créer une ligne
budgétaire pour
la petite caisse

PAGE 34

Planifier de façon stratégique
et prioriser le travail

PAGE 22

Améliorer la pertinence et
l'efficacité du renforcement
des compétences

PAGE 29

Utiliser toute la flexibilité
disponible dans la planification
des activités et leur
budgétisation

PAGE 24

LA MISSION

PAGE 37

Prioriser la gestion de
conflit dans l'allocation des
ressources logistiques

PAGE 44

LA FAMILLE DES NATIONS UNIES ET LA COMMUNAUTÉ DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

PAGE 48

Travailler et se coordonner avec
les partenaires : les agences
des Nations Unies et les ONG

PAGE 50

Organisation de la Boîte à outils

Cette *Boîte à outils* identifie des problèmes et des bonnes pratiques qui ne se rapportent pas exclusivement au travail des équipes des affaires civiles. Certains concernent à la fois les affaires civiles et la mission des Nations Unies dans son ensemble ; d'autres concernent la communauté des acteurs du maintien de la paix dans son ensemble, l'Etat hôte ou d'autres acteurs externes. Ce graphique propose une vue globale des problèmes et des bonnes pratiques abordés dans cette *Boîte à outils* ainsi que des acteurs à impliquer pour les traiter.



Introduction : Affaires civiles et gestion des conflits locaux

Les équipes des affaires civiles sont un élément clé des opérations de paix des Nations Unies. Depuis le début des années 2000, la plupart des missions multidimensionnelles de maintien de la paix des Nations Unies présentent un volet « affaires civiles » de taille assez importante. Le rôle des affaires civiles est devenu plus important, en particulier au cours des dix dernières années. Durant ce temps, le Conseil de sécurité a de plus en plus chargé les missions de maintien de la paix onusiennes de protéger les civils, consolider la paix et renforcer les autorités étatiques. Pour la période 2015-16, près de 1000 spécialistes des affaires civiles et plusieurs centaines d'assistants de liaison communautaire doivent être déployés dans le cadre de 12 missions à l'échelle mondiale. Les équipes des affaires civiles réalisent de nombreuses tâches : établir et entretenir des relations avec des interlocuteurs locaux, maintenir des réseaux d'alerte précoce, faciliter la résolution de conflits au niveau local, soutenir l'autorité étatique dans les tâches de gestion des conflits, enrichir les connaissances de la mission en matière de dynamiques des conflits locaux, se coordonner avec les ONG nationales et internationales, enquêter sur les perceptions locales au niveau de la situation sécuritaire.

Cette *Boîte à outils* se concentre sur un seul aspect du travail propre aux affaires civiles. Il existe de nombreux usages concurrents du terme « gestion de conflit ». Cette *Boîte à outils* l'utilise comme un terme générique pour désigner les activités de prévention, mitigation ou résolution qui reconnaissent la présence constante d'un conflit politique et social dans la zone où une opération de paix est déployée. L'appui d'une mission aux acteurs locaux pour la gestion d'un conflit vise à prévenir

UNMISS

Depuis le déclenchement de la guerre civile au Soudan du Sud en décembre 2013, le Conseil de sécurité a recentré le mandat de l'UNMISS du renforcement de l'Etat vers la protection des civils, le suivi des droits humains et l'organisation de l'assistance humanitaire. Au printemps 2015, le travail des affaires civiles de l'UNMISS a considérablement varié d'un Etat à l'autre du Soudan du Sud, reflétant ainsi les problèmes colossaux que posaient les combats actifs dans environ un tiers du pays et la présence de plus de 150.000 civils en quête d'abri dans l'une des trois grandes bases des Nations Unies.

MONUSCO

En revanche, non seulement la MONUSCO est l'une des plus grandes missions de maintien de la paix et l'une des plus anciennes en termes d'expérience dans les affaires civiles de grande échelle, mais elle opère également dans un environnement sécuritaire beaucoup plus permissif. Son mandat se concentre en effet sur la protection des civils, la stabilisation et la restauration de l'autorité étatique. Ces trois piliers placent la mission en contact constant avec des conflits locaux, mais aucun d'entre eux n'énonce, ni ne définit, ce qui est attendu de la mission au niveau de l'appui à la gestion de ces conflits locaux. Etant donné la longue existence de cette mission et les difficultés rencontrées pour protéger les civils des groupes armés, la MONUSCO a développé pour cette tâche des manières innovantes de déployer du personnel civil. Celles-ci impliquent les assistants de liaison communautaire (ALC), créés par la MONUSCO en 2009, comme un lien entre les contingents militaires et les populations locales. Les 193 ALC déployés partout dans le pays à ce jour constituent une part significative des affaires civiles de la MONUSCO. Le budget actuel de la MONUSCO (p. 35) donne le chiffre de 288 postes au sein de son équipe des affaires civiles.

L'escalade de la violence et à réduire la violence en cours pour, à terme, protéger les civils et créer un espace dédié à un processus politique de paix. Le niveau d'ambition des missions des Nations Unies quant à leurs interventions en matière de gestion de conflit est contesté au sein de la communauté des Nations Unies. Certaines personnes souhaitent par exemple que les Nations Unies endossent un rôle ambitieux en ce qui concerne la *résolution*, alors que d'autres préfèrent que l'organisation y joue un rôle plus modeste.

Le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix¹ reconnaît la prévention des conflits et la protection des civils (y compris avec des moyens non militaires) comme des domaines prioritaires que les opérations de paix des Nations Unies doivent améliorer de manière à garantir une meilleure efficacité du système de maintien de la paix des Nations Unies. En s'impliquant auprès des communautés au niveau local, en réunissant les parties prenantes au conflit ou en gérant des mécanismes d'alerte précoce, les équipes des affaires civiles travaillent constamment à la prévention de l'émergence de nouveaux conflits ou de l'escalade de conflits de longue date. Par conséquent, elles se trouvent à l'avant-garde de ce que le Groupe indépendant de haut niveau a identifié comme l'approche « centrée sur le terrain et les populations » qui est nécessaire au maintien de la paix.

Les problèmes et bonnes pratiques collectés dans cette *Boîte à outils* ont émergé suite à sept semaines combinées de travail avec des équipes des affaires civiles basées au Soudan du Sud (UNMISS) et en République démocratique du Congo (MONUSCO) en avril, mai, juin et septembre 2015, semaines au cours desquelles ont eu lieu plusieurs petites retraites d'équipe et discussions en table-ronde. Des dizaines de collègues des affaires civiles basés sur le terrain ont facilité nos voyages et nous ont longuement parlé de leur travail, ce dont nous leur sommes profondément reconnaissants. Sans eux, cette *Boîte à outils* n'aurait pas été possible.

Naturellement, l'UNMISS et la MONUSCO ne sont pas représentatives de toutes les opérations des Nations Unies.

¹ Le rapport rédigé par le Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix a été publié en juin 2015 et est téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.un.org/sg/pdf/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf.

Cette *Boîte à outils* ne vise pas à donner une vision complète du travail des affaires civiles en matière de gestion des conflits locaux à travers l'ensemble du système onusienne, pas plus qu'elle ne reflète les instructions officielles. Pour autant, elle présente les difficultés concrètes que les équipes des affaires civiles de l'UNMISS et de la MONUSCO rencontrent dans leur travail quotidien sur les conflits locaux, difficultés qui pourraient être proches des équipes des affaires civiles d'autres missions des Nations Unies. Ces difficultés touchent une large gamme d'acteurs : certaines relèvent en grande partie de la responsabilité des chefs des affaires civiles, alors que d'autres demandent la collaboration active d'autres volets de la mission ou concernent le travail avec d'autres partenaires des Nations Unies, des ONG, les autorités du pays hôte ou d'autres parties prenantes locales.

Nous espérons que les « exemples concrets » présentés dans cette *Boîte à outils* seront utiles pour le travail des spécialistes des affaires civiles dans l'ensemble du système des Nations Unies. Certains exemples sont des « bonnes » pratiques ; d'autres peuvent simplement être considérés comme « acceptables ». Souvent, ils ne fournissent pas toutes les réponses aux difficultés identifiées mais montrent les réponses pratiques utilisées par les unités des affaires civiles de l'UNMISS ou de la MONUSCO pour essayer de résoudre un problème particulier. Ce document cherche à être un complément utile aux matériels d'instructions complets déjà existants, surtout le Manuel des affaires civiles DPKO/DFS des Nations Unies paru en mars 2012.²

Affaires civiles et gestion des conflits

Les opérations de paix et leurs équipes des affaires civiles ne sont pas les seuls acteurs en appui à la gestion des conflits locaux dans leurs pays hôtes. Il existe une grande diversité d'acteurs travaillant sur des sujets similaires, et ce en fonction du contexte du pays. Quelle valeur ajoutée peuvent apporter les affaires civiles lorsque des agences des Nations Unies et des

ONG travaillent sur le même sujet ? En RDC et au Soudan du Sud, les équipes des affaires civiles et leurs partenaires ont identifié quatre domaines dans lesquels les affaires civiles peuvent présenter une plus forte valeur ajoutée en ce qui concerne les activités de gestion des conflits que les agences des Nations Unies ou encore les ONG locales et internationales :

- **Plaidoyer politique** : Les affaires civiles peuvent renforcer leur propre travail avec du plaidoyer politique et un accès aux autorités gouvernementales, ce qui est possible pour une mission des Nations Unies aux niveaux local, provincial et national.
- **Accès** : Etant donné les capacités militaires et les moyens aériens d'une mission à l'intérieur des limites fixées par les protocoles des Nations Unies en matière de sécurité, les équipes des affaires civiles peuvent avoir accès à des zones dangereuses que d'autres organisations ne peuvent pas atteindre.
- **Appui logistique** : Etant donné les capacités déjà mentionnés, les affaires civiles peuvent fournir un appui logistique et pratique au travail de gestion des conflits d'autres organisations.
- **Présence locale** : L'accès et les capacités logistiques des équipes des affaires civiles peuvent leur permettre une plus vaste présence locale que pour toute autre organisation. Par conséquent, elles sont plus à même de collecter rapidement de l'information sur des incidents sécuritaires et de prendre la température des dynamiques de conflits locaux.

Conformément à ces avantages comparatifs, il est utile de bien distinguer les trois différentes fonctions des affaires civiles en matière de gestion des conflits comme détaillées ci-dessous. Ces trois fonctions ne sont pas toujours distinctes et peuvent se chevaucher. Les envisager comme des types distincts peut toutefois aider à prioriser le travail des affaires civiles et la coordination avec des partenaires au niveau des tâches propres à la gestion des conflits.

² Ce Manuel des affaires civiles est consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/CivilAffairs_Handbook.pdf.

“Pompier”

Une grande partie du travail de gestion des conflits réalisé par les équipes des affaires civiles consiste à prévenir l'escalade immédiate de la violence en éteignant des « feux » qui peuvent être des menaces immédiates ou des rumeurs dangereuses. Les menaces immédiates sont souvent reportées au personnel des affaires civiles par les autorités locales ou la société civile, de façon informelle ou via des structures comme les réseaux d'alerte communautaires créés et maintenus par la MONUSCO principalement pour protéger les civils.

Habituellement dans ces cas, les affaires civiles organisent la réponse globale (qui peut comprendre le déploiement de troupes ou de policiers) et contribuent au soutien à la gestion des crises à court terme que réalisent les autorités locales ou les ONG seules ou avec les équipes des affaires civiles. De telles interventions demandent un engagement politique, une médiation ou du plaidoyer vis-à-vis de l'Etat ou des autorités coutumières, la plupart du temps au niveau régional. Une fois la menace immédiate passée, les affaires civiles essaient souvent de garantir un engagement prolongé avec les parties au conflit de manière à permettre un processus de résolution du conflit à plus long terme. Toutefois, les problèmes logistiques et sécuritaires mais aussi les priorités concurrentes (par exemple, la prochaine flambée de violence à un autre endroit) rendront très difficile de garantir le caractère durable de l'engagement des affaires civiles et de soutenir une résolution efficace des conflits au fil des mois et des années.

Durant la période de pré-indépendance du sud du Soudan et les premiers jours du Soudan du Sud, les équipes des affaires civiles des Nations Unies ont souvent été capables de désamorcer des moments de forte tension simplement en faisant en sorte que les principales parties prenantes vérifient les rumeurs persistantes et se parlent en face-à-face. Dans de nombreux cas, les chefs des affaires civiles ont été en mesure de faire jouer leurs relations de confiance avec les autorités officielles et non-officielles de tous bords, ainsi que l'exceptionnelle mobilité de la mission (par exemple, les hélicoptères) pour emmener des anciens ou des chefs respectés explorer le site d'un « supposé » massacre à l'encontre de leur tribu qui, en réalité, n'a pas eu lieu ou s'est avéré ne pas être plus qu'une confrontation violente entre quelques personnes.

Lorsque ces chefs sont retournés auprès de leurs communautés, ils ont pu rapporter ce qu'ils avaient vu et éliminer toute dynamique dangereuse d'escalade.

“Facilitateur”

Un autre type de soutien à la gestion des conflits implique de permettre aux partenaires extérieurs à la mission de s'engager dans des processus de résolution des conflits à long terme. Ces partenaires comprennent les agences des Nations Unies et les ONG. Lorsque les ONG spécialisées dans la consolidation de la paix sont capables d'obtenir des financements fiables, de construire une équipe qualifiée et de gagner la confiance des parties prenantes, elles sont très souvent vues comme plus efficaces que les Nations Unies dans l'appui à la résolution de conflits à long terme. Là où elles ne peuvent pas travailler (comme au Soudan du Sud depuis le déclenchement de la guerre civile en 2013), ou encore là où les bailleurs ne proposent pas de financements, cela crée une brèche très importante dans la capacité à gérer des conflits (voir ci-dessous).

Là où des spécialistes de la consolidation de la paix travaillent, ils peuvent être un partenaire clé des missions des Nations Unies. En travaillant avec de tels partenaires, les affaires civiles se concentrent souvent – et idéalement le plus possible – sur la logistique, la sécurité et le déploiement d'interventions de plaidoyer politique là où elles ont un meilleur accès aux autorités pertinentes et aux hommes d'influence. Un engagement direct dans la médiation par les spécialistes des affaires civiles des Nations Unies est vraiment rare. Dans le cadre du travail quotidien des équipes des affaires civiles, cela est ressenti moins comme un processus à long terme que comme une série de demandes à court terme formulées par les partenaires pour recevoir du soutien. Or, de telles contributions demandent un engagement régulier avec les communautés et les partenaires travaillant eux-mêmes sur les conflits. Afin d'être efficaces, les partenaires revendiquent parfois que le soutien de la mission ait un certain niveau de prévisibilité, ce qui n'est pas toujours facile à garantir quand des biens rares comme les hélicoptères sont concernés.

A Kalehe au Sud-Kivu (DRC), l'unité des affaires civiles a facilité depuis 2014 l'appui de la MONUSCO au travail de l'Institut pour la vie et pour la paix (Life and Peace Institute) et d'une ONG locale, Action pour la Paix et la Concorde (APC). APC travaillait sur un programme de dialogue pour résoudre des conflits locaux portant sur les terres, le pouvoir coutumier et l'identité. Certains des principaux acteurs moteurs du conflit ne vivaient pas à Kalehe, mais à Kinshasa. La MONUSCO a organisé un vol pour qu'une équipe d'APC puisse rencontrer ces acteurs à la capitale et les inclue dans le processus de dialogue en vue d'une résolution des conflits à Kalehe. Les affaires civiles de la MONUSCO ont également aidé APC grâce à du travail de sensibilisation et en permettant l'accès à des financements pour un projet d'aménagements routiers de type argent-contre-travail tout en se coordonnant avec l'ONG pour la formation des autorités locales.

“Opérateur de dernier recours”

Un appui efficace et fiable à la consolidation de la paix par les partenaires ONG et Nations Unies dépend généralement de la sécurité, de l'accès au terrain et des priorités des bailleurs. Un tel appui a été bien plus fréquent en RDC qu'au Soudan du Sud. Pourtant, même en RDC, les ONG de consolidation de la paix reconnues comme efficaces et dignes de confiance sont peu nombreuses et n'ont pas toujours été exemptes de biais. Ces biais étaient dus à l'accessibilité (par exemple, en se concentrant sur les villes facilement accessibles plutôt que sur des contextes ruraux difficiles), au comportement grégaire des bailleurs (qui aboutit à une « sur-offre » dans certaines zones et à une « sous-offre » dans d'autres) et à une perte de confiance des parties impliquées.

Par conséquent, malgré les milliers d'ONG qui apportent de l'aide, un appui efficace à la résolution de conflit reste insuffisant et beaucoup de conflits latents restent sans réponse. Dans de telles situations, là où personne d'autre ne fait le travail et où il existe un risque majeur d'escalade à long terme, une mission (si elle a été mandatée de façon conforme) peut prendre la décision stratégique d'engager les affaires civiles dans un appui à long terme à la gestion ou à la résolution des conflits.

Dans le cadre du conflit de longue date qui se déroule à Hema-Ngiti dans la province Ituri (RDC), il semble que les ONG n'ont pas beaucoup progressé durant les dernières années au-delà d'un niveau très local. Etant donné que le conflit entre les communautés augmente et qu'aucun autre acteur ne s'attaque à ses dynamiques au niveau de la province, les affaires civiles de la MONUSCO essaient de faciliter un processus de médiation entre les parties.

Les composantes affaires civiles

Les composantes affaires civiles

Planifier de façon stratégique et prioriser le travail

Problème

En matière d'affaires civiles, une semaine peut passer rapidement. Il faut assister à des réunions avec les représentants du gouvernement local, rencontrer des chefs traditionnels dans les villages avoisinants et s'occuper des représentants des personnes déplacées internes dans les camps temporaires. Il faut traiter les appels téléphoniques qui informent d'alertes de violence imminente. Il faut mettre en œuvre un plan de travail qui exige qu'un atelier soit organisé dans une ville isolée pour former un groupe de chefs communautaires plus ou moins réceptifs à des méthodes de gestion de conflit. Ces demandes extérieures permanentes et les routines administratives de planification budgétaire, souvent inutilement fastidieuses, expliquent que certaines équipes des affaires civiles ont perdu toute stratégie, c'est-à-dire la capacité de définir leurs propres objectifs et d'allouer leur temps et leurs ressources aux priorités les plus urgentes.

Souvent, les chefs d'équipe des composantes affaires civiles interprètent les règles et réglementations de façon plus inflexible qu'elles ne le sont en réalité. Parce qu'elles considèrent les plans de travail annuels approuvés comme rigides, ces équipes réalisent parfois des ateliers avec des partenaires locaux seulement parce que ces ateliers font partie de leurs plans de travail. Inévitablement, les activités réalisées en complet décalage par rapport aux dynamiques de conflit tendent à avoir un impact limité sur un conflit. Le manque de stratégie empêche les équipes de concentrer leurs ressources limitées sur ces

conflits et sur les fenêtres d'opportunité où le risque de violence et les opportunités d'impact sont les plus élevés. Idéalement, les affaires civiles doivent être engagées dans des domaines où elles présentent le plus fort avantage comparatif. Elles doivent se concentrer sur des menaces immédiates qui nécessitent des capacités logistiques et du matériel (« pompiers »), laisser ces activités à des ONG ou des agences des Nations Unies lorsque cela est possible et consacrer leurs capacités restantes à des actions à long terme qui ne sont traitées par aucune autre organisation (« opérateur de dernier recours »). Bien évidemment, cela ne peut fonctionner que là où les ONG ou les agences réalisent un travail politique de haute qualité financé et mis en œuvre de façon prolongée – une lacune majeure du travail des bailleurs dans de nombreuses régions. Déterminer quelle situation demande quel type d'intervention des affaires civiles sera uniquement possible si les équipes réalisent régulièrement des exercices de planification stratégique, de leur côté mais aussi comme partie intégrante de l'ensemble de la mission, dans le but d'appuyer les adaptations nécessaires au sein de la mission.

Bonne pratique : organiser régulièrement des ateliers stratégiques pour évoquer les priorités

Au Soudan du Sud, la division des affaires civiles a rappelé du terrain quelques membres (un chef d'équipe ou chef-adjoint, un représentant international supplémentaire et un représentant national) de trois de ses équipes régionales pour une journée de retraite stratégique à Juba. Suite à des consultations approfondies avec la direction des affaires civiles et les membres des trois équipes, un groupe de facilitateurs externes (dont les auteurs de cette *Boîte à outils*) a conçu et animé la retraite. En groupe, les représentants des affaires civiles ont d'abord analysé de façon synthétique les conflits de leurs Etats respectifs, priorisé les conflits les plus pressants et/ou les plus encourageants de chaque Etat, et développé des objectifs réalistes à moyen terme. Ils se sont ensuite divisés en groupes de travail mélangés pour développer des stratégies permettant d'atteindre ces objectifs. Réalisé en juin 2015, l'exercice n'a pas seulement amené de nouvelles idées pour franchir de nouvelles étapes concrètes mais il a également, et c'est encore plus important, fourni un espace de discussion à propos des priorités et des opportunités associées

susceptibles d'avoir un impact. Par exemple, les participants de la discussion sur l'Etat de Jonglei ont identifié un conflit majeur comme la principale priorité : la dispute politico-administrative concernant le rôle de la zone administrative du Grand Pibor, en lien avec la discorde administrative entre les peuples Dinka et Murle. Ils ont également identifié une ouverture pour un engagement des affaires civiles et une forte volonté politique des deux parties pour résoudre des griefs de longue date. De nombreux participants ont conclu que cette priorité exigeait une combinaison ajustée d'instruments ainsi qu'un plus grand partage de leurs temps et de leurs ressources.

Utiliser toute la flexibilité disponible dans la planification des activités et leur budgétisation

Exemple

Alors que l'on demande aux opérations de paix d'établir des plans de travail et des budgets annuels, il est impossible de prédire un an à l'avance les activités précises qui seront nécessaires pour réduire les conflits dans un environnement politique en rapide évolution. Bien qu'une planification à l'avance aussi détaillée ne soit pas nécessaire pour respecter les règles budgétaires, certaines équipes de l'UNMISS et de la MONUSCO ont créé des procédures très lourdes pour planifier les moindres détails de leurs activités durant l'année fiscale suivante, y compris en ce qui concerne le temps à y consacrer et les lieux où opérer. Par conséquent, ces équipes se sont retrouvées dans l'obligation de réaliser des ateliers qui recevaient peu de demandes alors que, par ailleurs, des activités ciblées faisant l'objet de besoins démontrés et d'une opportunité d'impact manquaient de ressources.

Problème

De nombreuses équipes des affaires civiles sont confrontées au problème suivant : la planification des activités et du budget n'est pas assez flexible pour être ajustée tout au long de l'année. Cependant, les règles que ces équipes considèrent comme contraignantes sont en réalité souvent assez flexibles. Le problème est qu'au fil du temps, les routines bureaucratiques non obligatoires prennent de l'ampleur et finissent par être acceptées sans que les équipes se posent de questions. Etant donné les contraintes de travail dans une zone de conflit, la stratégie d'une équipe des affaires civiles doit être capable de répondre aux changements d'un environnement de conflit autant qu'aux contraintes de déplacement (par exemple, en raison de la saison des pluies ou de restrictions sécuritaires). De nouveaux outils tels que le système financier UMOJA³ sont à même de créer plus de flexibilité, mais le défi de gestion consiste avant tout à s'assurer que les équipes basées sur le terrain ne sont pas soumises à des contraintes inutiles à cause d'outils de planification de routine qui dépassent les besoins de règles budgétaires contraignantes.

Bonne pratique : éviter les détails contraignants inutiles dans les plans de travail

Dans l'Etat des Lacs (Soudan du Sud), l'équipe des affaires civiles a expérimenté un plan de travail et un budget annuel qui évitaient délibérément tout détail inutilement contraignant. L'équipe a spécifié les activités à réaliser durant chaque période (par exemple, un « atelier ») en évitant de « s'enfermer », plus d'un an à l'avance, sur des lieux et des participants bien précis en utilisant des informations génériques comme « Etat des Lacs » ou « chefs communautaires ». Cela a permis à l'équipe d'allouer les activités et budgets disponibles avec flexibilité, de façon cohérente avec les dynamiques de conflits en constant changement et avec les financements disponibles.

³ Umoja signifie "unité" en swahili.

Identifier les risques à moyen et long terme

Exemple

Après des combats importants début 2014 entre l'armée gouvernementale et les forces rebelles du Soudan du Sud autour de la ville de Bor (Etat de Jonglei), l'armée ougandaise a repris son contrôle. Jusqu'à l'automne 2015, elle a ainsi protégé la zone d'attaques de l'opposition car le retrait des troupes aurait mis en grand danger la minorité ougandaise de Bor. A cause d'innombrables problèmes quotidiens, l'équipe des affaires civiles de l'Etat de Jonglei n'a pas prévu à partir de l'été 2015 un scénario dans lequel l'armée ougandaise se retirerait (elle a finalement commencé à se retirer en octobre 2015).

Problème

Les équipes des affaires civiles sont régulièrement surchargées par leurs activités de type « pompiers ». Cela signifie qu'elles ne passent pas assez de temps à identifier des risques à moyen et long terme. Comprendre de tels risques leur permettrait de s'ajuster aux nouveaux éléments locaux, nationaux ou internationaux susceptibles de créer des risques et des opportunités au niveau de la gestion des conflits locaux. Analyser les risques à plus long terme constitue un prérequis pour savoir quelles situations peuvent nécessiter une attention urgente et où la mission des Nations Unies pourrait devoir jouer le rôle d'« opérateur de dernier recours » lorsqu'aucun partenaire ou ONG ne peut s'attaquer à une situation présentant des risques.

Bonne pratique : répondre aux dynamiques de conflits à long terme et à risques élevés

Au sein de la province Ituri de la RDC (qui était auparavant un district), les groupes ethniques Hema et Lendu ont été pris dans un conflit foncier et identitaire pendant des décennies. L'escalade des violences entre ces deux groupes a abouti au conflit d'Ituri entre 1999 et 2003. Depuis cette période, plusieurs accords de paix ont été signés et rompus. Durant les dernières années, le conflit a persisté à un niveau de violence plus faible, mais le potentiel pour un conflit armé de grande échelle demeure. Suite à plusieurs tentatives, l'équipe des affaires civiles d'Ituri a décidé à la mi-2015 d'aborder de nouveau le conflit Hema-Lendu en soutenant un processus de médiation du conflit à plus long terme. En collaboration avec des notables des deux communautés et les autorités provinciales, une feuille de route concernant les négociations politiques a été rédigée et l'équipe a commencé un long processus de réunions avec des représentants des deux bords pour qu'ils participent à l'effort de médiation. Dans son analyse, cette feuille de route combinait l'information contenue dans les plaintes envoyées par les membres des deux communautés au chef de bureau de la MONUSCO avec la connaissance qu'a l'équipe de la longue histoire de la guerre civile entre les deux groupes et du manque d'initiatives importantes visant à répondre aux risques de violence renouvelée. En s'appuyant sur cette analyse, l'équipe a décidé de s'engager. Dans certains cas, même des retraites d'un seul jour peuvent fournir un espace pour une analyse conjointe et une planification d'urgence comme à Ituri, mais chaque équipe a besoin de développer ses propres mécanismes pour garantir qu'une analyse des risques à plus long terme est intégrée dans son travail.

Soutenir et responsabiliser le personnel national

Problème

Les administrateurs nationaux (NPO) qualifiés, habiles politiquement, disposant de bons réseaux et faisant preuve de loyauté jouent un rôle clé dans l'efficacité de l'équipe des affaires civiles en matière de soutien à la gestion des conflits locaux. Souvent, l'importance du personnel national n'est pas reflétée dans la pratique des prises de décisions bien que les règles du personnel des Nations Unies attribuent une autorité au sein de ses équipes professionnelles uniquement par grade, sans distinction de statut national/international. Dans certaines situations, il est important que le personnel international prenne le rôle de chef de file pour protéger ses collègues nationaux de représailles politiques et sociales si les Nations Unies doivent prendre des décisions impopulaires. Toutefois, cette dynamique de prise de décisions peut aboutir à des hiérarchies implicites entre employés nationaux et internationaux. Cela peut créer une culture hiérarchisée au sein des équipes, dans la mesure où les membres du personnel ne sont pas traités ou employés de la façon la plus productive pour la mission, pour la seule raison de leur statut d'officiers nationaux.

Bonne pratique : Allouer les tâches de façon équitable

Dans certaines équipes des affaires civiles, l'allocation des tâches et des responsabilités recoupe les lignes formelles du statut entre officiers nationaux et internationaux. Par exemple, un officier national talentueux a été formé et chargé par la suite de gérer le budget de l'unité alors que les tâches plus basiques, comme conduire, étaient réparties de façon plus équitable au sein du personnel. L'accès à des réunions du personnel régulières en accord avec une allocation hiérarchique et égale des opportunités de formation et d'évolution professionnelle accroît la motivation, la fidélité et l'efficacité de tous les membres du personnel.

Améliorer la pertinence et l'efficacité du renforcement des compétences

Exemple

En raison notamment de restrictions en matière d'accès et de sécurité, l'une des principales activités des affaires civiles de l'Etat de Jonglei (Soudan du Sud) est la tenue d'ateliers sur les techniques de gestion des conflits à destination des autorités locales et des chefs communautaires. Faute de conseils détaillés mais aussi de formations sur le contenu et la méthodologie de tels ateliers, les officiers des affaires civiles ont développé eux-mêmes ces formations, en s'appuyant uniquement sur leur expérience personnelle en matière de gestion de conflit. Alors que ces ateliers sont toujours des réussites au sens où ils obtiennent une participation assez importante et des réponses de participants extrêmement positives aux questionnaires d'évaluation, les participants ont tendance à les décrire uniquement comme des événements de plaidoyer (par exemple, « *c'était important que les Nations Unies diffusent ce message de paix* ») plutôt que comme de réelles opportunités d'apprentissage.

Problème

Dotés d'une forte expérience de tous les types d'atelier organisés par les acteurs internationaux, sans parler de leurs propres traditions riches en matière de gestion des conflits, les représentants locaux et les chefs communautaires ont fait part de leurs attentes pour des formations ou des ateliers vraiment utiles sur ces sujets. Lors des entretiens et des groupes de discussions réalisés pour cette *Boîte à outils*, les officiers des affaires civiles ont identifié le manque de manuels et de séminaires didactiques (« formations de formateurs ») comme des obstacles majeurs pour développer des ateliers plus efficaces sur l'analyse de conflits, la gestion et les techniques de transformation. Bien que les missions aient généralement des budgets de formation, le personnel ressent dans de nombreux cas que les opportunités de formation sont insuffisantes ou que la formation ne satisfait pas toujours leurs besoins. Plus

globalement, d'après le personnel expérimenté des affaires civiles au sein des deux missions, les activités de renforcement des compétences en matière de gestion des conflits pour les chefs communautaires locaux sont les plus réussies si elles font partie d'une stratégie d'engagement politique visant à créer des opportunités de dialogue. Telles opportunités nécessitent un suivi en temps opportun et d'autres activités associées. À l'inverse, elles tendent à être moins utiles si elles sont mises en œuvre comme des fins en soi (voir *Planifier de façon stratégique et prioriser le travail*).

Bonne pratique : Investir dans la formation de formateurs locaux

En RDC, les affaires civiles font un effort concerté pour ne pas réaliser elles-mêmes les formations. Les équipes essaient toujours de recourir à un médiateur ou à un formateur externe et local. La MONUSCO soutient les séminaires de « formation de formateurs » pour ces médiateurs locaux – par exemple, en les envoyant à des formations à Kinshasa. En procédant ainsi, la mission garantit que la connaissance portant sur la manière dont on conduit de tels ateliers de médiation demeure au sein des communautés. Dans le même ordre d'idée, une leçon apprise par les affaires civiles de la MONUSCO consiste à concentrer ces formations sur les personnes désireuses de rester dans leurs communautés respectives – souvent les chefs communautaires les plus âgés et les plus stables. On a en effet pu constater des cas de chefs communautaires plus jeunes qui ont utilisé leurs nouvelles qualifications pour répondre à des offres d'emploi d'organismes d'aide internationaux et quitté les communautés dans lesquelles ils étaient supposés jouer le rôle de médiateurs. Des problèmes similaires sont apparus avec des chefs religieux, des médecins et des enseignants qui ont été redéployés dans une autre région du pays par leur congrégation ou par les ministères de la Santé et de l'Éducation suite à leur formation. Par conséquent, les équipes doivent essayer de sélectionner pour les formations les chefs qui sont les plus susceptibles de rester dans leur communauté.

Bonne pratique : Investir dans le renforcement des compétences du personnel des affaires civiles

Pour les officiers des affaires civiles au Soudan du Sud, comme en RDC, différents types d'opportunités de formation de base et avancée ont été offerts grâce aux budgets formation de la mission et à l'animation des Centres de formation intégrés de la mission. Cependant, souvent seuls quelques centres de formations de qualité étaient disponibles chaque année pour la mission – ce qui est trop peu pour plus de 100 officiers des affaires civiles. Les formations proposées en français ont également diminué de manière sensible. Compte tenu de ces contraintes, les officiers des affaires civiles de l'UNMISS basés à Jonglei ont suggéré une solution partielle : promouvoir des échanges inter-missions de bonnes pratiques au sein des équipes de chaque Etat, mais aussi entre elles, sur les questions de méthodologie, de programme et de conception des ateliers. Les équipes rencontrent souvent des problèmes similaires avec les ateliers. Elles aimeraient commencer à échanger les matériels de formation déjà créés et à s'appuyer sur l'importante expertise de chaque équipe.

Les composantes affaires civiles et la mission

Les composantes affaires civiles et la mission

Créer une ligne budgétaire pour la petite caisse

Exemple

Au Nord Kivu (RDC), les affaires civiles de la MONUSCO sont engagées dans diverses interventions de soutien aux communautés locales, aux représentants du gouvernement et aux autorités coutumières de manière à résoudre les conflits de longue durée. Toutefois, dans de nombreuses tentatives pour organiser dans de brefs délais des réunions ou des ateliers avec les communautés locales, les équipes des affaires civiles sont gênées par leur manque de « petite caisse » : de très faibles montants d'argent, pas plus de quelques centaines de dollars US par lieu et par mois, qu'elles peuvent dépenser de façon flexible pour du transport, de la nourriture, de l'eau ou des crédits téléphoniques. « *La MONUSCO n'est pas faite pour ce genre de budgétisation* » nous a dit l'un de ses membres qui citait l'exemple suivant : « *Nous avons des budgets pour des vols en hélicoptère, mais quand il s'agit de trouver cinq dollars pour payer le crédit téléphonique d'un médiateur local, on ne peut pas.* »

Problème

Dans de nombreuses activités de gestion de conflits réalisées par les affaires civiles – qu'elles soient de type « pompiers » à court terme ou « opérateur de dernier recours » à plus long

terme, un rôle clé de la mission des Nations Unies consiste à organiser des réunions ou à impliquer dans la résolution des conflits des représentants du gouvernement, des chefs tribaux ou d'autres figures d'autorité. Ces ateliers et réunions sont principalement planifiés et budgétisés en avance (par exemple, au moyen de financements de « sensibilisation » ou de « dépenses exceptionnelles »). Cependant, à cause du fonctionnement de la planification et de la budgétisation, il est difficile d'avoir accès à de très petits montants d'argent à court terme qui pourront être utilisés pour acheter de la nourriture et de l'eau durant les réunions, s'assurer que les médiateurs ont assez de crédits téléphoniques pour appeler les parties au conflit ou transporter des membres du gouvernement ou d'autres officiels jusqu'aux ateliers.

Recommandation : obtenir des « petites caisses »

En collaboration avec leurs collègues d'appui aux missions, les chefs des unités des affaires civiles doivent garantir que les officiers des affaires civiles ont accès à une petite caisse si nécessaire. Cela doit être le cas non seulement pour des activités ou des ateliers planifiés à long terme mais aussi dans le cadre de scénario de type « pompiers » où de petites sommes d'argent utilisées pour transporter un officiel du gouvernement peuvent être décisives pour empêcher une escalade de la violence. Ces petites caisses ne doivent pas demeurer, en effet, des indemnités pour la participation comme celles (souvent cachées) payées par certaines ONG et agences des Nations Unies. Telles indemnités ne feraient qu'exacerber encore un peu plus l'« économie des ateliers ». Toutefois, pour agir de façon efficace dans la gestion des conflits, il peut être nécessaire de couvrir au cas par cas les coûts réels liés aux transports de figures d'autorité clés.

Partager efficacement la connaissance analytique des conflits locaux

Exemple

En RDC, les équipes provinciales des affaires civiles mènent un processus annuel de cartographie et de priorisation des conflits locaux dans la partie est du pays. En collaboration avec les officiels du gouvernement et les représentants des ONG, elles ont identifié 744 conflits locaux dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, Orientale et du Katanga lors de la cartographie la plus récente (2015). De ces conflits, 215 ont été classés comme « priorité élevée » selon une liste de critères qui comprend l'étendue géographique, l'intensité, le niveau de menace, le potentiel d'escalade, la durée et la complexité. Un tel nombre de conflits est évidemment bien au-delà de la capacité d'une dizaine de spécialistes de gestion des conflits employés à plein temps par la MONUSCO. Alors que cette cartographie fournit la seule vision complète des conflits locaux dans la région, elle ne contient aucune analyse approfondie. Cela explique peut-être pourquoi les données de la cartographie n'ont pas été utilisées par d'autres sections de la mission dans le passé, y compris le Centre d'analyse conjointe des missions (JMAC), l'unité de stabilisation et les affaires politiques. Par ailleurs, d'autres unités de la mission se plaignent souvent du manque d'analyse des conflits de l'unité des affaires civiles.

Problème

Les équipes des affaires civiles sont particulièrement bien placées pour collecter des informations locales. Parce qu'elles sont en contact constant avec les communautés locales, elles peuvent et doivent produire les contributions les plus essentielles à la compréhension de l'environnement politique local de la mission. La connaissance qui existe au sein des affaires civiles est très pertinente pour le reste de la mission. Cependant, les données collectées par les affaires civiles ne sont pas toujours partagées ou utilisées par d'autres parties pertinentes de la mission de maintien de la paix.

Bonne pratique : convertir la connaissance du contexte local en produits d'analyse à l'échelle de la mission

Au sein de l'UNMISS, la JMAC remplit chaque semaine une matrice prédictive d'évaluation des risques : sur le fond, il s'agit d'un tableau organisé de façon géographique qui identifie et priorise les risques de violence à l'encontre des civils. Les informations contenues dans cette évaluation des risques proviennent de toutes les composantes de la mission. Les équipes locales des affaires civiles, avec un fort appui des officiers chargés des rapports basés au quartier général à Juba, utilisent ce processus géré par la JMAC pour synthétiser leur connaissance très détaillée des conflits locaux dans des produits d'analyse extrêmement concis (souvent seulement un ou deux paragraphes par Etat/province), accessibles à d'autres sections et à la direction générale de la mission. Le développement de ces notes constitue un investissement très important pour les affaires civiles de l'UNMISS (chaque semaine), mais cela contribue fortement à sensibiliser l'ensemble de la mission à la situation et, au final, à une meilleure protection des civils. C'est un mécanisme plus efficace que d'attendre que les autres sections lisent des rapports très détaillés sur les activités des affaires civiles.

Obtenir et utiliser la connaissance du contexte local des affaires civiles

Exemple

« A la mi-2010..., dans le village congolais de Luvungi, certaines sources annoncent que les membres d'une milice locale appelée Mai Mai Tcheka ont violé 387 civils en quatre jours. Les victimes ont été attaquées dans leur maison, dans la forêt et aux alentours du village. Une base de la mission de maintien de la paix des Nations Unies se trouvait à proximité et une patrouille de casques bleus indiens a traversé le village alors que les viols étaient en train de se dérouler. Les soldats indiens ne parlaient cependant pas français ni swahili et n'avaient auparavant

pratiquement pas de contact avec les habitants du village. La population locale n'a pas fait confiance aux soldats de la paix et les victimes congolaises n'ont pas osé les approcher ; par conséquent, les soldats indiens ne se sont pas rendu compte que des atrocités étaient en train de se dérouler et ont continué leur route jusqu'au village suivant. »⁴

Problème

Nombreuses sont les histoires de soldats de la paix manquant de connaissance du contexte local, comme dans le cas de Luvungi résumé ci-dessus par l'anthropologue Séverine Autesserre. Collecter et partager la connaissance locale en matière de dynamiques des conflits mais aussi être en contact avec les communautés locales sont des éléments clés de la protection des civils et des activités de gestion des conflits de toute mission des Nations Unies. Dans de nombreuses opérations de maintien de la paix, les militaires sont les acteurs les mieux répartis sur l'ensemble du pays. Toutefois, les barrières linguistiques et opérationnelles gênent souvent le contact entre les militaires et la population locale. Les affaires civiles ont donc un rôle clé à jouer pour ce qui est de collecter et partager la connaissance du contexte local car, même là où des civils sont positionnés avec les militaires, une bonne coopération civilo-militaire ne va pas de soi. Des chaînes de *reporting* distinctes entre civils et militaires aboutissent souvent à la perte d'informations importantes au niveau des conflits locaux potentiels ou en cours.

4 Voir Séverine Autesserre (2015), "Trouble in Peaceland," *Foreign Policy*, October 6, 2015 <<http://foreignpolicy.com/2015/10/06/trouble-in-peaceland-united-nations-congo-development/>>.

Bonne pratique: déployer des assistants de liaison communautaires

En reconnaissant le besoin d'un meilleur lien entre les communautés locales et la mission, les affaires civiles de la MONUSCO ont créé des assistants de liaison communautaire (ALC) en 2010. En 2015, plus de 200 ALC sont basés dans environ 70 bases militaires de la MONUSCO dans l'Est de la RDC.⁵ Les ALC sont du personnel national qui vit sur la base ou dans les communautés. Ils appuient l'interaction entre les militaires, les communautés locales et les autorités de l'Etat en établissant des liens, en servant de traducteurs, en collectant de l'information sur les dynamiques des conflits locaux et en gérant les Réseaux d'alerte communautaires qui informent la MONUSCO au niveau des menaces de protection qu'encourent les communautés. Ils sont devenus une ressource inestimable pour les activités de gestion des conflits de la mission et servent d'exemple que d'autres missions, y compris au Soudan du Sud et au Mali, commencent à imiter. Toutefois, les ALC dépendent en ce moment énormément des militaires, notamment en matière de transport. Ils pourraient être plus efficaces en RDC s'ils recevaient des indemnités de transport – et si les lignes directrices relatives à la sécurité étaient révisées pour les y autoriser – afin d'utiliser des motos, ce qui leur permettrait de se déplacer avec plus de flexibilité au sein d'une communauté mais aussi d'une communauté à une autre.

5 Voir également MONUSCO Civil Affairs Section – Ops East: "Community Liaison Officers best practice review" (2014).

Bonne pratique: renforcer la présence civile sur les bases militaires

En RDC, le bureau de la MONUSCO à Ituri expérimente la mise en place d'une présence plus permanente du personnel civil des Nations Unies sur les plus petites bases militaires. En plus des interprètes et des ALC, quelques employés civils supplémentaires seront affectés à la liaison avec les autorités locales et à l'orientation du travail des ALC. Ces employés serviront également à la coordination avec les responsables militaires à un niveau hiérarchique comparable, mettant ainsi en œuvre le principe propre au maintien de la paix en faveur d'un *leadership* civil qui vaut aussi à ce niveau plus élevé.

Bonne pratique: ajouter les rapports civils aux canaux militaires

Dans la province d'Ituri (RDC), la MONUSCO améliore la qualité des informations disponibles pour les responsables militaires au niveau du quartier général provincial, en ajoutant le canal des rapports civils à celui des militaires. Lorsque des assistants de liaison communautaire rapportent une menace en lien avec des conflits locaux à leur chef de base respectif de la MONUSCO, ils envoient simultanément un rapport à la section des affaires civiles du quartier général provincial basé à Bunia. Ce dernier transfère ce rapport succinct au chef de bureau ainsi qu'au responsable de la Brigade d'Ituri (BI) où il arrive souvent plus vite et, ce qui est plus important, de façon plus détaillée que via le canal des rapports militaires. Cela est particulièrement pertinent dans une zone où les contingents militaires interviennent, où les chefs locaux et les officiers ont souvent du mal à communiquer en français ou en anglais et où certaines sections militaires manquent tout simplement de sensibilisation au contexte pour interpréter l'information fragmentaire reçue des unités déployées et la contextualiser. Le canal des rapports complémentaires via les affaires civiles remédie à de tels problèmes de façon simple et efficace.



La Mission

La Mission

Prioriser la gestion de conflit dans l'allocation des ressources logistiques

Exemple

Durant l'été 2015, des tensions ethniques enregistrées aux alentours de Nyamilima dans le Nord-Kivu (RDC) ont causé la mort de plusieurs personnes et la fuite de plus de 2000 dans une église. Les affaires civiles de la MONUSCO ont appuyé l'envoi d'un groupe d'entrepreneurs locaux et d'anciens de la communauté – les Baraza la Wazee, comme on les appelle là-bas – à Nyamilima dans le but de mettre en place une « antenne » locale de leur groupe de médiation. Les anciens voulaient également se rendre dans d'autres villages autour de Nyamilima, mais ils n'avaient pas les moyens de réaliser ce trajet. Ils ont donc demandé à la MONUSCO un soutien logistique mais le contingent militaire de la zone n'a pas apporté son soutien à ce transport. Par conséquent, les anciens n'ont pas pu s'impliquer dans les interventions de résolution de conflits réalisées dans les communautés voisines.

Problème

Pour une grande part du travail de gestion des conflits réalisé par les équipes des affaires civiles, en particulier les cas à court terme où elles jouent le rôle de « pompiers » immédiats, l'accès aux capacités logistiques de la mission des Nations Unies constitue un élément critique. Les affaires civiles peuvent fournir une connaissance essentielle du contexte local pour l'ensemble de la mission. En réunissant rapidement les parties en conflit, elles peuvent éteindre les incendies susceptibles de créer encore plus de conflits et d'instabilité ou jeter de l'huile sur le feu (utiliser cet outil puissant n'est pas sans risque). Cependant, pour que

cette importante fonction des affaires civiles fonctionne, le personnel des affaires civiles et les partenaires locaux doivent bénéficier d'un accès prioritaire aux capacités logistiques de la mission. Alors que les Nations Unies passent du modèle « évitement des risques » à celui de « gestion des risques » dans leur attitude sécuritaire, le travail des affaires civiles en matière de gestion des conflits – en particulier la prévention immédiate de la violence – doit être priorisé parce que cela contribue de façon stratégique à la mise en œuvre de son mandat.⁶ Ce travail est essentiel pour les activités de mission en lien avec la stabilisation et la protection des civils. Les affaires civiles et leurs partenaires de la société civile doivent bénéficier d'une priorité plus élevée au niveau de la planification de la mission.

Bonne pratique: utiliser les moyens aériens de la MONUSCO pour atteindre des zones de conflits inaccessibles à toutes les autres organisations

Dans certains cas où la MONUSCO a donné suffisamment de priorité au soutien logistique en faveur des affaires civiles, la mission a contribué de façon cruciale à la réponse aux conflits locaux. Dans la zone de Kalonge au Sud-Kivu, par exemple, le meurtre d'un chef coutumier et une lutte de pouvoir impliquant une diaspora influente à Bukavu ont causé un regain de violence et le déplacement d'environ 150 familles fuyant les villages. La zone est inaccessible par la route, aucune agence internationale ou ONG n'y travaillait, et la seule ONG locale qui avait soutenu des interventions de consolidation de la paix n'était pas la bienvenue parce qu'elle était perçue comme étroitement associée à l'une des parties. Seuls quelques actions et ateliers organisés par l'équipe des affaires civiles de la MONUSCO basée à Bukavu, acheminée par hélicoptère avec des représentants de la diaspora et un médiateur de la société civile, ont été en mesure d'apaiser la situation et de permettre que les familles puissent rentrer dans leurs villages. Dans cette situation, la capacité des

⁶ Sur la gestion des risques des missions de maintien de la paix, voir également Sebastian von Einsiedel, "Non-Military Protection of Civilians in UN Peace Operations: Experiences and Lessons," *United Nations University Centre for Policy Analysis*, Tokyo, Japan, p. 3.

affaires civiles de la MONUSCO à utiliser les moyens aériens de la mission à plusieurs reprises durant une période de temps prolongée a été cruciale pour éviter une nouvelle escalade du conflit et de la violence.

Bonne pratique : soutenir les enquêtes avec des moyens de la MINUSS pour dissiper les rumeurs dangereuses

Dans les années qui ont précédé l'indépendance du Soudan du Sud, la MINUSS a développé une flexibilité impressionnante pour permettre aux affaires civiles d'utiliser les hélicoptères civils dans de brefs délais, cela pour éviter des affrontements violents imminents. De nombreux cas de violence grave ont été lancés par des rumeurs qui se sont par la suite avérées infondées ou terriblement exagérées. Une bagarre entre bergers adolescents ou un unique meurtre devenait des massacres de masse, menaçant de déclencher des violences en représailles impliquant des centaines de combattants. Dans de tels cas, « en 14 à 16 heures, la mission pouvait affréter un vol » pour emmener les chefs communautaires de confiance jusqu'au site de l'attaque présumée et les aider à établir les faits, nous a rapporté un membre du personnel. Reposant sur l'autorité des chefs de bureau ou des coordinateurs régionaux pour prendre les décisions finales sur les risques sécuritaires associés à de tels vols, cette capacité a été cruciale pour dissiper des rumeurs dangereuses ou permettre que des chefs communautaires clés se rencontrent en face-à-face pour éviter une nouvelle escalade de violence.



La famille des
Nations Unies et
la communauté
de consolidation
de la paix

La famille des Nations Unies et la communauté de consolidation de la paix

Travailler et se coordonner avec les partenaires : les agences des Nations Unies et les ONG

Exemple

Le simple nombre des organisations nationales et internationales de la société civile travaillant sur la résolution de conflits dans l'Est de la RDC est écrasant. Tous font face aux pressions liées à la sécurisation des financements et au fait de démontrer leur bon travail, comme c'est le cas pour les agences des Nations Unies. Dans l'Est de la RDC, cela amène certaines communautés à se plaindre d'être « submergées » par les ateliers. Par exemple, il n'est pas rare – comme l'a observé un membre d'une ONG locale – qu'une communauté voie « *plusieurs organisations créer un comité de résolution de conflits avec exactement les mêmes personnes, pour traiter exactement du même conflit. Dans le même temps, personne ne travaille sur le conflit qui se déroule dans la communauté d'à côté.* »

Problème

Dans la plupart des lieux où travaillent les équipes des affaires civiles des Nations Unies, de nombreuses organisations de la société civile locale mais aussi des ONG internationales sont engagées dans des activités de gestion des conflits. Les organisations de la société civile doivent être plus sélectives au niveau de leurs engagements et travaillent souvent à un niveau plus local que les Nations Unies. La plupart d'entre elles fonctionnent sur des cycles de financement pluriannuels et des financements par projet. Cela signifie qu'il existe idéalement une division du travail logique entre les ONG et les équipes des affaires civiles. Les ONG sont mieux placées pour mener à bien des actions à plus long terme et plus approfondies dans le cadre de projets de dialogue et de résolution de conflits locaux. La mission des Nations Unies n'a pas les capacités pour réaliser ce type de travail à long terme en dehors de quelques cas exceptionnels. Par conséquent, une bonne coordination avec les ONG désireuses de travailler avec les Nations Unies est nécessaire pour que les affaires civiles se concentrent sur des engagements où elles apportent la plus forte valeur ajoutée : (1) les situations de type « pompiers » dans lesquelles l'accès et la mobilité rapides d'une mission de maintien de la paix sont nécessaires, et (2) les situations de type « opérateur de dernier recours » dans lesquelles aucune autre organisation n'est capable ou désireuse de s'impliquer. De manière à transmettre les situations de type « pompiers » aux interventions à plus long terme des ONG et à se concentrer uniquement sur des situations de type « opérateur de dernier recours », les équipes des affaires civiles ont besoin d'une bonne relation de travail avec les agences des Nations Unies et les ONG. Une bonne coordination peut également contribuer à éviter un trop grand nombre d'ateliers et garantir que le travail de résolution des conflits est mené là où il est le plus nécessaire.

Bonne pratique : mettre en place une co-présidence ONG-Nations Unies du groupe de travail des affaires civiles

Dans l'Etat des Lacs (Soudan du Sud), l'équipe des affaires civiles a mis en place un groupe de travail des acteurs de paix de Rumbek qui réunit les organisations de la société civile et les ONG spécialisées dans la gestion des conflits locaux. Ce groupe de travail est co-présidé par l'ONG Nonviolent Peaceforce et se réunit tous les mois. Jusqu'à présent, il a offert un espace de discussion et de partage d'informations plutôt que de réelle coordination. Le conseiller « paix » du gouvernement de l'Etat y prend part au nom des autorités de l'Etat. A chaque réunion, un membre du groupe fait une présentation détaillée qui est suivie d'une discussion. Certains des sujets discutés en 2015 furent l'efficacité et la légitimité des tribunaux coutumiers, l'impact de la saison des pluies sur les conflits de l'Etat mais aussi le lieu et les communautés où/avec lesquelles les différents membres du groupe de travail travaillent actuellement.



Bonne pratique : piloter le financement des projets via l'unité de coordination des bailleurs

Un modèle potentiel pour une meilleure coordination et une meilleure division du travail entre la mission, les agences des Nations Unies et les ONG peut être trouvé dans le système que la MONUSCO élabore en ce moment via son Groupe d'appui à la stabilisation (SSU). La SSU soutient la collecte de fonds stratégique auprès des bailleurs pour aligner les projets sur le plan de stabilisation du gouvernement. Cette initiative a le potentiel pour améliorer la coordination des activités des ONG sur le terrain de la gestion des conflits. La SSU pourrait piloter les financements vers des projets où les affaires civiles doivent transmettre des cas de type « pompiers » (après la première extinction de l'incendie) ou « opérateur de dernier recours » à des ONG ou des agences des Nations Unies. Un tel rôle de coordination rempli par l'unité de stabilisation nécessiterait des échanges d'informations constants et de grande qualité entre équipes des affaires civiles et SSU, quelque chose qui demande encore du travail au sein de la MONUSCO.



L'Etat et les autres parties prenantes

L'Etat et les autres parties prenantes

Travailler avec des autorités étatiques faibles

Exemple

Dans l'Est de la RD Congo, les équipes des affaires civiles dépendent beaucoup de ressources pour appuyer la mise en place et le fonctionnement des comités locaux d'analyse des risques. Les comités sont supposés réunir les autorités provinciales, les organisations de la société civile, les agences des Nations Unies et la MONUSCO dans chaque province afin d'analyser la situation des conflits et prioriser ceux qui nécessitent une intervention. La MONUSCO fournit un appui logistique aux comités et pèse de son poids politique pour réunir les membres durant ces réunions. Ces dernières sont supposées être convoquées et présidées par des représentants du gouvernement. Cependant, de nombreux comités ont cessé de se réunir régulièrement peu après leur mise en place. Au Nord-Kivu, par exemple, même si les autorités provinciales ont créé ces comités, elles se plaignent souvent d'être trop chargées de travail pour présider les réunions ou même y assister. Les rendez-vous sont annulés ou alors le gouvernement envoie seulement des représentants de faible niveau hiérarchique qui ont peu, voire aucune autorité. La faible efficacité de telles réunions pose la question de leur organisation et du soutien qu'elles reçoivent : le résultat vaut-il le temps et les ressources dépensées par la mission ?

Problème

De nombreuses équipes des affaires civiles sont confrontées au fait de garantir que leur travail de gestion des conflits va dans le sens d'un renforcement de l'autorité de l'Etat. Même là où il aimerait travailler avec la mission pertinente, le gouvernement du pays hôte manque souvent de la capacité de mener des activités de gestion des conflits, comme ce fut le cas avec certains comités d'analyse des risques en RDC. Autre problème : les conférences de paix, les tables-rondes et les dialogues communautaires identifient régulièrement les institutions étatiques comme jouant un rôle crucial de mise en œuvre, par exemple en fournissant des services de police, de systèmes judiciaires ou correctionnels. Toutefois, ces autorités de l'Etat manquent souvent de moyens pour satisfaire ces demandes. Les forces de police sont trop peu nombreuses, mal formées et pas respectées par les communautés ; les tribunaux manquent de juges ayant le mandat approprié pour juger des délits graves ; les prisons sont surpeuplées et manquent de matériels de base. Par conséquent, les attentes locales concernant la création de ces initiatives de paix seront déçues. Les équipes des affaires civiles doivent trouver comment réévaluer constamment le rôle que les autorités gouvernementales sont capables de jouer pour mener la résolution des conflits et ensuite ajuster leur appui à ce rôle. Cela requiert un engagement constant avec les élites politiques.

Bonne pratique : soutenir la réconciliation des chefs via un appui logistique

Après de nombreuses années de vols de bétail et de violences consécutives entre les communautés Gok et Pakam des comtés de Cuibet et Rumbek North dans l'Etat des Lacs (Soudan du Sud), les chefs des deux communautés étaient fatigués de cette situation, ce qui ouvrait la porte à une réconciliation. Pour aider les efforts des chefs locaux – un commissaire du comté particulièrement expérimenté et engagé d'un côté et, de l'autre, un conseiller « paix » du gouverneur –, les affaires civiles de l'UNMISS ont fourni un appui logistique en transportant les chefs des deux communautés aux réunions pour discuter des problèmes. Les deux communautés ont ensuite désigné des représentants qui se sont rencontrés à une table-ronde organisée par l'ONG ACTED et les affaires civiles de l'UNMISS pour trouver des solutions aux problèmes sous-jacents de partage des ressources et d'accès aux axes routiers. En avril 2015, les négociations ont amené plusieurs cérémonies de mariages intercommunautaires entre les deux clans et un accord de cessation des activités, lequel – à l'exception d'un bref mais important affrontement entre des centaines de jeunes des deux côtés le 1^{er} mai – était toujours en vigueur au moment de ce travail de recherche (juin 2015).

Bonne pratique : garder impliqués tous les représentants gouvernementaux pertinents

Suite à des réformes récentes et en cours dans les provinces de RDC (*découpage*), la composition du gouvernement de la nouvelle province d'Ituri n'était pas claire à la mi-2015 (auparavant, un district de la Province orientale). Parce que les informations concernant les représentants officiels du gouvernement manquaient de clarté pour s'engager dans un travail de gestion du conflit, l'équipe des affaires civiles de Bunia, comme alternative au fait de nommer ces représentants officiels à la tête de l'initiative, se sont concertées pour tenir au moins informés différents types d'officiels quant à leurs actions et ont obtenu au final un protocole d'accord formel de la part de ces officiels concernant les efforts de gestion des conflits locaux par la MONUSCO. Cela comprend l'engagement dans la médiation entre les communautés Hema et Lendu (voir ci-dessus).

Bonne pratique : travailler en utilisant les mécanismes coutumiers de résolution de conflits

Il est parfois possible de renforcer les mécanismes locaux de résolution des conflits sans placer les autorités provinciales à la tête de l'initiative, tout en respectant leur autorité. Au Nord-Kivu, l'une des structures avec lesquelles les affaires civiles travaillent – avec le soutien du gouvernement provincial – est Baraza La Wazee, un groupe d'anciens qui représente toutes les communautés ethniques de la province. L'équipe des affaires civiles fournit à Baraza un appui logistique pour assurer les déplacements vers les lieux où le conflit s'embrase de façon à ce que les anciens puissent engager un travail de dialogue et de réconciliation qui ne repose pas trop sur les institutions de l'Etat – au moins lorsqu'il s'agit de conflits intercommunautaires.

Travailler avec les autorités comme parties prenantes du conflit local

Exemple

Au Nord-Kivu, une Commission Provinciale d'arbitrage des Conflits Coutumiers est officiellement chargée d'enquêter sur les conflits dans l'exercice des pouvoirs traditionnels. Dans la plupart des cas, ces conflits impliquent des revendications concurrentes auprès des bureaux traditionnels, par exemple de nombreux individus qui prétendent être le chef traditionnel légitime. Il existe des procédures complexes pour enquêter sur ces cas, entendre les arguments de chacun par rapport à la tradition et à la loi, et enfin prendre des décisions d'arbitrage. Néanmoins, l'impact de la commission est négligeable dans les faits à cause de son statut consultatif et de sa pleine dépendance vis-à-vis du gouverneur provincial. Ce dernier a le pouvoir de reconnaître et faire appliquer une décision d'arbitrage – décision habituellement prise en fonction d'opportunités politiques. Dans le contexte politique de la RDC, un gouverneur est rarement une partie neutre face aux conflits. Malgré cela, en tant que représentant des autorités de l'Etat que l'opération de

paix doit renforcer de par son mandat, la commission d'arbitrage peut compter sur l'appui logistique des affaires civiles de la MONUSCO (transport, logement, alimentation) pendant ses interventions dans toute la province.

Problème

Tout appui des Nations Unies à la gestion des conflits est confronté à un dilemme fondamental. D'un côté, les missions sont généralement mandatées pour renforcer l'autorité de l'Etat et de ses représentants locaux – après tout, un Etat qui fonctionne est la seule stratégie de sortie d'une opération de paix ; d'un autre, les représentants de ce même Etat sont bien souvent très impliqués dans les conflits. Dans ce contexte, comment la mission peut-elle soutenir la gestion du conflit (qui demande souvent un important degré d'impartialité) en même temps que l'Etat ? Quel type de support la mission doit-elle fournir aux représentants de l'Etat pour remplir son mandat et travailler à sa stratégie de sortie sans compromettre son soutien aux populations locales dans le cadre de la gestion du conflit ? Les affaires civiles qui s'avèrent efficaces travaillent souvent à des solutions au cas par cas à ce dilemme en impliquant de façon stratégique les différentes autorités locales de différentes façons. Il est important de reconnaître qu'en travaillant exclusivement ou principalement avec les autorités de l'Etat, les missions prennent inévitablement « partie » dans la lutte locale pour la reconnaissance, la légitimité et le pouvoir politiques. Il est ainsi clair que les processus de gestion des conflits menés localement sont les plus efficaces, voire les seuls types de gestion de conflits qui réussissent. Toutefois, dans toute situation (post-)conflit, des autorités locales sont en compétition pour « tenir la corde ». Le défi consiste donc à prioriser le soutien en faveur de ceux qui travaillent de façon sincère et efficace à une réduction de la violence et à une résolution des conflits.

Bonne pratique : responsabiliser les citoyens pour qu'ils exigent des services de base à leurs représentants locaux

A Rutshuru (Nord-Kivu, RDC), le Groupe d'appui à la stabilisation de la MONUSCO a piloté le financement d'un projet de réduction de la violence communautaire dans le contexte de la réintégration d'anciens membres de la milice FDLR. Le projet est mis en œuvre par Resolve, une ONG internationale et son partenaire local FEMISA. Conformément à la stratégie de stabilisation de la communauté internationale pour la RDC (Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation, ISSSS), le projet comprend un processus ascendant visant à mettre en place un contact efficace entre les communautés cibles (les villages qui ont accepté de réintégrer d'anciens combattants) et les autorités supérieures de l'Etat. Ces « dialogues démocratiques », comme on les appelle sur place, sont conçus dans le but de responsabiliser les citoyens et les communautés au niveau le plus bas afin d'articuler leurs demandes légitimes de services de base et de représentation politique avec les politiciens qui disent les représenter.

Travailler avec des saboteurs éloignés

Exemple

L'Etat des Lacs (Soudan du Sud) semble coincé dans un cycle de vol de bétail et de violence de masse entre plusieurs clans Dinka. Les accords de paix signés entre ces communautés tendent régulièrement à être vite rompus, en partie parce que les chefs communautaires locaux ne sont pas les seuls acteurs pertinents. Une grande part des terres et du bétail de la zone est contrôlé par de riches propriétaires qui vivent à Juba ou même à l'étranger, notamment des hommes d'affaires, des politiciens et des militaires de haut rang. Sur le plan local, il est de notoriété publique qu'ils arment les communautés qui gardent leur bétail ou cultivent leurs terres, qu'ils leur imposent de faire croître leurs troupeaux et qu'ils viennent en aide aux individus blessés dans les affrontements violents avec leurs voisins. Aucune de ces personnes puissantes n'est assise à la table de la plupart des

conférences de paix ni n'accepte d'être considérée comme une partie au conflit. Elles préfèrent rester dans l'ombre, sabotant ainsi efficacement les nombreuses tentatives faites par les communautés locales pour briser le cycle de la violence.

Problème

Les conflits locaux ne le restent souvent pas dès lors que des politiciens, des hommes d'affaires et des militaires de haut rang vivant dans des capitales éloignées (ou même à l'étranger) instrumentalisent les griefs locaux dans leur propre intérêt politique ou économique. Les initiatives de paix lancées entre acteurs locaux sont alors presque condamnées à l'échec ou à ne réussir qu'à très court terme. Cela a en effet peu de sens de négocier un accord si les parties au conflit les plus pertinentes ne s'assoient même pas à la table des négociations ou ne montrent pas d'intérêt à l'obtention d'une solution. Sur le plan pratique, lorsque des saboteurs aussi puissants vivent loin de la violence réelle, les équipes des affaires civiles présentes sur le terrain ou leurs partenaires locaux (chefs communautaires, militants de la société civile ou représentants du gouvernement local) ne sont pas bien placés au niveau logistique et politique pour les impliquer.

Bonne pratique : créer des opportunités pour que les communautés influencent les saboteurs dans un contexte sans danger

En RDC, des observateurs extérieurs ont indiqué le plaidoyer politique de la MONSUCO dans de telles situations comme un avantage comparatif clé de la mission par rapport à d'autres acteurs du maintien de la paix (ONG et agences des Nations Unies). Grâce à une collaboration étroite entre les équipes locales des affaires civiles, les chefs de bureaux, la direction des affaires civiles au niveau du siège et les collègues des affaires politiques, la mission a réussi à impliquer politiquement et de façon efficace les acteurs puissants, ce qui a donné lieu à des réductions temporaires de la violence locale. Dans un cas de violences inter-ethniques récurrentes attisées par un politicien résidant désormais à Kinshasa, une ONG locale, soutenue par un financement du gouvernement suisse, a été en mesure de convoquer une grande conférence à laquelle le saboteur de Kinshasa a participé. Plutôt que de la concevoir de façon formelle comme une « conférence de paix » et de forcer les participants à accepter leur rôle de « parties au conflit », la conférence a été délibérément conçue comme une sorte de « dialogue social ». Pourtant, parce qu'elle a été présentée de façon aussi visible (elle a notamment été retransmise en direct à la radio locale), elle a attiré la présence de toutes les parties prenantes pertinentes, dont le puissant saboteur de Kinshasa. Durant la conférence, toutes les parties – y compris les représentants d'une communauté locale marginalisée de prétendus « réfugiés » - ont eu l'opportunité de présenter leurs points de vue avant un long débat organisé entre 24 intervenants. A un certain moment, apparemment impressionné par les discussions, le saboteur de Kinshasa s'est levé et a fait un long discours durant lequel il a imputé les problèmes à des incompréhensions passées, s'engageant par la suite à réduire son ingérence. Même si cette intervention n'a pas totalement réduit les tensions latentes entre communautés locales, le personnel des ONG et des Nations Unies a confirmé une réduction de la violence après-coup.



Conclusion

Les problèmes et bonnes pratiques identifiés pour cette *Boîte à outils* lors de dizaines de conversations, de table-rondes et d'ateliers réalisés avec le personnel des affaires civiles de l'UNMISS et de la MONUSCO se focalisent pour la plupart sur les questions de gestion et d'organisation du travail, même si certains concernent bien des questions clés d'appui à la gestion des conflits.

Au sein des affaires civiles, les grandes leçons tirées des collègues expérimentés sur le terrain ont débouché sur un même constat : une invitation à être plus stratégique. Cela signifie prendre le temps de réaliser une bonne analyse des conflits, utiliser ces éléments pour définir sciemment des priorités aux dépens de sujets moins importants et utiliser les instruments politiques des affaires civiles au service de ces grandes priorités, que ce soit la facilitation de l'accès aux ressources logistiques, l'engagement politique des chefs locaux ou de grandes actions comme les formations ou les conférences de paix. Tout cela est plus facile à dire qu'à faire. Des demandes externes incessantes et des procédures bureaucratiques fastidieuses laissent peu de temps pour penser ou planifier. Toutefois, nous espérons que les exemples provenant de collègues sur le terrain donneront quelques idées pour trouver ce temps (en ne faisant pas certaines choses) et l'utiliser de façon productive.

Les affaires civiles ne sont pas une île à l'écart du reste d'une mission de maintien de la paix. Beaucoup de ses fonctions clés ne sont efficaces qu'en étroite collaboration avec d'autres volets de la mission. Ceci est à double tranchant : améliorer la prévention des conflits et la protection des civils demande un plus grand soutien à la gestion des conflits locaux, ce qui implique des ajustements structurels de la mission permettant à l'équipe des affaires civiles de tirer le meilleur parti de ses exceptionnelles capacités et ressources. Deux de ces ajustements sont l'établissement de budgets pour des « petites caisses » et la priorisation de ressources logistiques en vue d'un soutien à la gestion des conflits locaux. Au sein de certaines missions, une révision des protocoles de sécurité comme partie intégrante du

basculement plus global de l'UNDSS d'un évitement des risques à une gestion des risques pourrait être nécessaire même si cela ne se fait pas en un jour. Par ailleurs, si des missions veulent être mieux adaptées aux dynamiques politiques locales, elles doivent investir sur de la formation continue (par exemple en engageant des assistants de liaison communautaire, ce qui est en cours dans un certain nombre de missions autres que la MONUSCO). Egalement, des missions doivent alimenter la richesse de l'analyse locale produite par la communauté des affaires civiles au sein des circuits d'information de l'ensemble de la mission et des processus de prise de décision.

En travaillant avec les agences des Nations Unies et les ONG, l'UNMISS et la MONUSCO proposent plusieurs modèles de coordination avec les partenaires en matière de gestion des conflits locaux. La forme doit découler de la fonction : la forme précise d'un forum ou d'un groupe de travail doit être déterminée par les acteurs et le contexte plutôt que par un modèle particulier. Pour être plus stratégique, il peut toutefois être nécessaire de s'investir de façon plus importante dans le fait de combler une partie des « lacunes » de la consolidation de la paix que les affaires civiles ne peuvent combler seules. Comme l'illustrent les plus récentes interventions du Groupe d'appui à la stabilisation de la MONUSCO, une mission peut être en mesure de traduire son pouvoir de mobilisation politique au sein de la communauté internationale, notamment par le fléchage du financement des bailleurs vers des zones prioritaires. Une telle zone prioritaire peut être, par exemple, l'appui à la gestion des conflits locaux par les ONG ou les agences reconnues pour leur travail de haute qualité au niveau local.

Il est rare que « les conflits locaux » soient en fait seulement locaux. Les principaux défis en matière de prévention de l'escalade de la violence concernent l'ampleur de l'implication avec les représentants de l'Etat – certains pouvant avoir des intérêts propres dans le conflit – et avec les « saboteurs » dissimulés qui ne reconnaissent pas leur rôle de parties prenantes et agissent hors de portée des acteurs locaux. Loin de fournir des solutions simples à ces problèmes complexes, les récits rapportés par le personnel terrain servent finalement à souligner le rôle critique d'une bonne analyse et de choix stratégiques informés. Il y a toujours des choix à faire dans la manière de s'engager avec différents acteurs locaux et de prioriser les ressources limitées d'une mission.

Pour replacer ces arguments dans leur contexte, les problèmes et les bonnes pratiques collectés dans ces pages ont émergé suite à sept semaines de travail avec des équipes des affaires civiles basées au Soudan du Sud (UNMISS) et en République démocratique du Congo (MONUSCO) en avril, mai, juin et septembre 2015, semaines au cours desquelles ont eu lieu plusieurs petites retraites d'équipe et discussions en table-ronde. Notre sélection des sujets et des histoires reflètent les limites d'un travail avec seulement deux missions qui ont leurs mandats et environnements propres. Dans le même temps, le fait de se concentrer sur moins de missions nous a permis d'aller plus en profondeur et de passer plus de temps sur le terrain que dans les sièges des missions. Nous étions la plupart du temps loin de Juba et de Goma, essayant consciemment d'éviter le biais des sièges qui est fréquent parmi les observateurs externes et les conseillers spécialisés dans les opérations de paix. Dans les faits, le choix de notre sujet – la gestion des conflits locaux – peut avoir donné lieu à un biais contraire : une faible prise en compte des liens entre les niveaux national et international. Cela étant, nous sommes persuadés que les Nations Unies restent suffisamment attachées aux Etats-nations pour que ces dynamiques bénéficient d'une attention de chaque instant.

Global Public Policy Institute (GPPi)
Reinhardtstr. 7, 10117 Berlin, Germany
Phone +49 30 275 959 75-0
Fax +49 30 275 959 75-99
gppi@gppi.net

gppi.net/outilsconflitslocaux