

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



Composante affaires civiles collaborant avec les autorités locales en Haïti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Exécuter

### Rôle de l'ensemble de la mission

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

### Contribution de la composante affaires civiles

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

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

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

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

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

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

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

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

L'initiative la plus récente en matière de consolidation de la paix a débouché sur le document d'orientation intitulé « Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », approuvé en novembre 2011 à l'issue du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement tenu à Busan (République de Corée). Dans le cadre de cette initiative, un vaste ensemble d'États et d'acteurs internationaux s'engagent à utiliser cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour orienter les activités des pays fragiles et en conflit et des partenaires de développement. On retrouve là une approche fondée sur les relations entre l'État et la société, ainsi que la question de l'appui à apporter aux capacités nationales : « Nous augmenterons notre soutien aux processus crédibles et inclusifs de dialogue politique. Nous soutiendrons des initiatives mondiales, régionales et nationales visant à renforcer la capacité du gouvernement et des dirigeants et institutions de la société civile de prendre la tête des efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. » Cette initiative regroupe les pays du G7+, dont un grand nombre accueillent eux-mêmes des missions de maintien de la paix des Nations Unies, comme la RDC, Haïti, le Libéria, l'Afghanistan, le Soudan du Sud et le Timor-Leste.

## 4.2 Protection des civils

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## Lectures recommandées

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



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