

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



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

Photo ONU/Olivier Chassot

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

5.1. Impartialité et consentement des parties

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

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

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

5.2 Diversité, genre et culture

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

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

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



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

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

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

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

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

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

²⁵ Ibid.

La boîte à outils :



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

5.3. Appropriation locale des initiatives

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La boîte à outils :



Mettre l'appropriation locale en pratique

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

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

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

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

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

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

5.4 Principe « ne pas nuire » et sensibilisation aux conflits

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

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

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

VOIX DU TERRAIN



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lectures recommandées

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

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

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

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