

Chapitre 7 | Gérer les composantes affaires civiles



Le présent chapitre examine le rôle des responsables des activités relatives aux affaires civiles, depuis le chef de la composante jusqu'aux chefs d'équipe. Il passe en revue certains des problèmes que pose l'exercice d'une fonction de direction dans des environnements complexes de maintien de la paix. Il examine certains des principaux domaines de la gestion, tels que la communication d'une vision, la gestion de l'information et la gestion du personnel.

L'exercice d'une fonction d'encadrement au sein d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies soulève d'énormes difficultés. Il s'agit d'organisations tout à la fois importantes et provisoires, opérant dans des environnements souvent instables, imprévisibles et dangereux. Ce sont non seulement des environnements de travail multiculturels, mais des organisations qui rassemblent des civils, des policiers et des soldats, dont les cultures de travail et les parcours sont souvent complètement différents les uns des autres. Les tâches qui sont confiées à ces missions sont complexes et ambitieuses. Or, elles ne disposent généralement pas de ressources importantes pour exécuter leurs programmes et collaborent souvent avec des partenaires internationaux dont les modes de financement sont imprévisibles, ce qui complique encore les opérations de planification.

Étant donné qu'elles n'ont, le plus souvent, pas disposé du temps nécessaire à la mise en place de structures et processus pleinement opérationnels, les missions sont fortement tributaires des individus, et en particulier les membres de l'équipe de direction, pour tout ce qui concerne l'efficacité et la prise de décisions. Or, le taux élevé de renouvellement du personnel et la lenteur des procédures de recrutement aboutissent souvent à des vacances de poste, y compris au niveau des postes à responsabilités. De plus, les missions sont régies par des procédures strictes en matière de personnel et de financement, auxquelles il convient d'ajouter un cadre d'orientation technique qui, quoique bien avancé, n'est pas encore finalisé.

En dépit de ces difficultés, les missions des Nations Unies offrent d'immenses possibilités concrètes d'exercer une influence positive et d'une grande portée sur la vie d'un très grand nombre de personnes se trouvant dans des situations critiques. Dans un tel contexte, il faut pouvoir compter non pas simplement sur des responsables capables d'appliquer des techniques de gestion rationnelle, mais sur des personnes douées de la créativité et de la flexibilité nécessaires pour se frayer un chemin à travers des situations d'une extrême complexité et appliquer ces techniques de gestion dans des contextes très inhabituels. Le chef de la composante affaires civiles remplit une fonction essentielle de direction stratégique et de contrôle opérationnel de la composante, contribuant à enrichir la vision stratégique d'ensemble de la mission et veillant à ce que les activités relatives aux affaires civiles soient intégrées dans les activités de la mission et dans l'action plus générale conduite par les Nations Unies. Ces tâches doivent être confiées à des responsables ayant acquis des compétences considérables et une longue expérience dans les domaines de la consolidation des relations, de la formulation de stratégies et de la gestion du personnel.

D'autres cadres de la composante jouent également un rôle essentiel, souvent en dirigeant de petites équipes dans des conditions d'isolement. Les spécialistes des affaires civiles qui dirigent une équipe dans un bureau ou un bureau auxiliaire sur le terrain, quelle que soit la classe de leur poste, remplissent une fonction importante de gestion des collègues qui composent leur équipe. Ce sont souvent les cadres de ce niveau qui ont la tâche la plus difficile, celle qui consiste à donner un contenu concret sur le terrain aux objectifs très généraux des mandats du Conseil de sécurité. De solides compétences et une application systématique des bonnes pratiques de planification et de gestion du personnel, des ressources et de l'information sont alors essentielles.

7.1 Définir une vision et l'adapter aux ressources

La politique du DOMP/DAM relative aux affaires civiles est extrêmement générale, présentant les principes devant régir les activités, mais en laissant aux composantes affaires civiles toute latitude pour répondre aux besoins dictés par les mandats et l'évolution des contextes. En d'autres termes, le chef de la composante affaires civiles doit définir et affiner en permanence une vision cohérente de ce que la composante peut accomplir dans un contexte spécifique, tout en s'assurant que les ressources devant permettre de la mettre en œuvre sont disponibles. Le **chapitre 8** propose des voies d'approche possibles de l'analyse et de la planification à l'appui de cette vision.

VOIX DU TERRAIN

Nom : **David Harland**

Directeur exécutif,
Centre pour le dialogue
humanitaire

Directeur des affaires civiles
FORPRONU/MINUBH :
1993-1998

« Comment avez-vous recentré les activités de la composante face à l'évolution des besoins ? »

Pendant la guerre de Bosnie (1992-1995), la composante affaires civiles avait été l'outil utilisé par les Nations Unies pour comprendre la dynamique du conflit, conseiller les militaires et négocier une grande partie de ce qui devait l'être. C'est cette composante, par exemple, qui a négocié le plan qui a rétabli en partie l'alimentation de Sarajevo en eau, en gaz et en électricité, sauvant des milliers de vies.

L'Accord de paix de Dayton (1995) a abouti à une paix complexe et parfois dure : la politique en tant que continuation de la guerre par d'autres moyens, comme a dit quelqu'un. Face à cette situation, il a fallu réinventer le rôle de la composante affaires civiles.

Il y avait encore une place pour l'analyse politique et pour la négociation; la composante affaires civiles a, par exemple, négocié l'effectif et la composition ethnique des forces de police qui auraient la responsabilité principale de la sécurité dans la fragile période d'après guerre. Toutefois, les composantes affaires civiles étaient de plus en plus nombreuses à devoir savoir non seulement négocier, mais concevoir, élaborer et surveiller les « rouages » du dispositif de paix. Il nous fallait recenser les structures de pouvoir clandestines au sein de la police, localiser les sources de financement illicite, intercéder auprès des pays limitrophes pour qu'ils bloquent ces sources, mettre en place et en œuvre des procédures de contrôle préalable pour injecter du sang neuf et collaborer avec les entités à la création d'un appareil de police.

Ainsi, la composante affaires civiles devait conserver sa capacité d'analyse et de négociation, tout en élargissant rapidement son champ d'intervention en mettant en œuvre d'autres capacités, tant opérationnelles qu'administratives. Afin d'y parvenir, je me suis concentré, en tant que responsable, sur la création d'équipes mixtes composées de personnes représentant collectivement la bonne combinaison d'aptitudes analytiques, politiques, administratives et en gestion de projets.

Ces nouvelles équipes mixtes se sont révélées très utiles pour concevoir et mettre en place, en concertation avec le Bureau du Haut-Représentant, un système commun de plaques d'immatriculation des véhicules à numéros aléatoires pour garantir la liberté de circulation entre les enclaves bosniaque, serbe et croate très isolées dans des ghettos de l'après-guerre. Il a fallu pour cela mettre en œuvre une capacité non seulement d'analyse de la manière dont les nationalistes extrémistes contrôlaient la circulation, mais aussi de conception et d'exécution de programmes visant à réduire ce contrôle à néant. Le rétablissement de la liberté de circulation demeure l'une des principales réalisations de la période de l'après-guerre en Bosnie.

Encadré 7.1 Voix du terrain : « Comment avez-vous recentré les activités de la composante face à l'évolution des besoins ? »

L'une des principales fonctions de la direction de la composante affaires civiles consiste à aider l'ensemble de la composante à établir un plan de travail convenu qui cadre avec les objectifs généraux de la mission et assure un certain niveau de cohérence à l'échelon national, tout en restant assez souple au niveau local pour que les équipes de terrain puissent adapter le programme aux spécificités de leur secteur. En l'absence d'une telle cohérence de base, il est difficile pour les activités des équipes de terrain de

s'enrichir mutuellement et il peut parfois en résulter une simple série de programmes locaux autonomes.

Les environnements opérationnels fluctuant rapidement, la vision et le plan d'activités des composantes affaires civiles qui lui correspond doivent pouvoir évoluer tout aussi rapidement. Toutefois, le dispositif de mise à disposition des ressources humaines ou financières nécessaires se meut généralement plus lentement et les responsables pourront devoir trouver des moyens de contourner cet obstacle, comme indiqué dans l'**encadré 7.1**.

Ressources opérationnelles

En sus de trouver les moyens de faire face à l'évolution de l'environnement, la planification est extrêmement importante, comme on le verra au chapitre suivant. Il importe, en particulier, que les responsables de la composante affaires civiles s'assurent que les coûts de base du programme de la composante soient inscrits au budget longtemps à l'avance, s'agissant d'activités telles que les ateliers, les cours de formation, les déplacements, les services de conseil et l'organisation d'enquêtes d'opinion. Le montant des dépenses opérationnelles à prévoir doit être communiqué par le chef de la composante affaires civiles au fonctionnaire du budget aux fins d'inscription à la budgétisation axée sur les résultats par le biais du mécanisme de coordination mis en place dans chaque mission (qui est, dans la plupart des cas, mis en œuvre par le Bureau du chef de cabinet).



On notera que les dépenses opérationnelles ne sont pas inscrites à l'établissement des budgets axé sur les résultats sous les domaines d'activité, mais groupées par catégorie de dépenses.

En d'autres termes, une fois que les budgets ont été approuvés, la composante devra vérifier auprès du Bureau du budget qu'il a accès aux fonds demandés. Étant donné que les ressources nécessaires sont formulées très tôt (jusqu'à deux ans à l'avance), les priorités opérationnelles peuvent changer et obliger la mission à ajuster l'allocation de ressources. Il est donc très important que les composantes affaires civiles conservent une trace de leur demande budgétaire initiale et soient en mesure de montrer soit que cette demande correspond toujours aux priorités du moment de la mission, soit que la demande a été modifiée en fonction des nouvelles priorités.

Recrutement du personnel

Le recrutement du personnel peut prendre du temps, mais il est indispensable que la composante y investisse des ressources suffisantes si elle veut pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat. Les membres du personnel recruté sur le plan international aux classes P2 à D1 peuvent être choisis dans un fichier des affaires civiles centralisé, géré depuis New York, par la Division du personnel des missions du DAM⁴². Les candidats

⁴² Les règles formelles régissant la sélection du personnel sont énoncées dans le document ST/AI/2010/3 : Instruction administrative : système de sélection du personnel, consultable sur le site <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/1209-20100513022219853947.pdf>. Une procédure opérationnelle permanente concernant l'application de cette instruction au maintien de la paix des Nations

dont l'inscription à ce fichier a été autorisée ont fait l'objet d'une évaluation destinée à s'assurer qu'ils répondent bien aux exigences du travail relatif aux affaires civiles et peuvent donc être choisis par des responsables du recrutement sans autres formalités.

Le responsable de groupe professionnel des missions pour les affaires civiles au sein de la Division du personnel est une source extrêmement précieuse pour les responsables des composantes affaires civiles s'agissant de dresser une liste des candidats possédant la bonne combinaison d'aptitudes pour le poste à pourvoir. Les coordonnées du responsable de groupe professionnel figurent dans la section **Lectures recommandées**. Plus les responsables de ces composantes fourniront d'informations sur les aptitudes requises pour un poste donné, plus le responsable de groupe professionnel aura des chances de trouver le candidat idéal. En restant en contact étroit avec le responsable de groupe professionnel, notamment en le tenant au courant des besoins prévus, chaque composante lui permettra de faire les démarches nécessaires pour faire figurer au fichier des personnes possédant les aptitudes dont elle aura besoin.

La tenue d'un fichier mondial de grande qualité pour les activités relatives aux affaires civiles dépend dans une large mesure de l'appui fourni par les composantes affaires civiles des missions. Ce sont les spécialistes des affaires civiles en poste qui constituent les « groupes d'experts » qui sont périodiquement créés pour évaluer les candidats susceptibles de figurer sur le fichier et avoir un entretien avec eux. En d'autres termes, il sera occasionnellement demandé aux responsables des composantes affaires civiles de décharger de leurs obligations certains de leurs meilleurs collaborateurs pour qu'ils puissent constituer ces groupes d'experts. Cela pourra être ressenti comme un inconvénient sur le moment, mais la qualité du fichier dépend avant tout de la qualité de ces groupes, si bien que les responsables peuvent s'attendre à en recueillir ultérieurement les bénéfices lorsqu'ils exploiteront le fichier pour pourvoir aux postes vacants dans leurs équipes.

Indépendamment du fichier de candidats des affaires civiles lui-même, le récent examen des moyens civils à mobiliser répertorie d'autres mécanismes qui pourraient être utilisés pour trouver des compétences spécialisées par le biais non pas du recrutement classique de personnel, mais de partenariats. Par exemple, il pourrait être possible de demander aux États Membres de l'ONU de mettre à disposition (comme ils le font déjà pour la police des Nations Unies) des experts en mission spécialistes de domaines tels que l'administration publique. Le responsable de groupe professionnel et l'équipe affaires civiles du Service des politiques et des meilleures pratiques au Siège pourraient être utilement sollicités pour étudier ces possibilités.

En conclusion, il importe de se souvenir que, dans la plupart des situations, l'ensemble des ressources, financières et humaines, à la disposition des composantes affaires civiles ne permettra encore pas de faire face à l'ampleur des tâches à accomplir au niveau local. Nombre de composantes affaires civiles seront constituées de quelques personnes devant régler des différends complexes dans une zone géographique étendue où

Unies sera prochainement publiée, et des directives concernant le recrutement du personnel d'encadrement sont également prévues.

les communications sont difficiles et en n'ayant qu'un accès limité aux informations à jour concernant leur environnement. Le seul moyen pour les responsables de ces composantes de surmonter cet isolement est d'encourager leurs subordonnés à collaborer étroitement avec toutes les unités présentes dans le bureau de mission, y compris les composantes affaires politiques, droits de l'homme, protection des enfants, des femmes fonctionnaires et information publique, et, naturellement, la composante militaire. Les mécanismes formels de partage de l'information ont ici leur importance, mais ne sont généralement efficaces que si les différentes sections assurent réellement l'intégration de leurs activités.

7.2 Communication d'une stratégie et gestion de l'information

Étant donné que l'objectif spécifique des composantes affaires civiles varie d'une mission à l'autre et qu'il est également susceptible d'évoluer dans un contexte donné, les partenaires peuvent parfois avoir du mal à comprendre le rôle et la contribution de ces composantes. En sus de proposer une stratégie claire des activités de la composante, qui permet d'organiser la mobilisation des ressources financières et humaines nécessaires, les responsables doivent donc en faire connaître la teneur en faisant transmettre par l'équipe de direction une action de communication auprès des représentants de l'équipe de pays des Nations Unies et des partenaires locaux et nationaux.

Il importe que les responsables soient en mesure de saisir, et de communiquer d'une manière convaincante, la polyvalence des composantes affaires civiles. Cette polyvalence ne veut pas dire que ces composantes sont là pour accomplir n'importe quelle tâche qui se présenterait, mais qu'elles représentent une ressource incomparable qui peut être utilisée de manière stratégique pour répondre à des besoins évolutifs.

Gérer le flux quotidien d'informations et s'assurer que le personnel ait accès aux conseils dont il a besoin sont tout aussi importants que la bonne communication du rôle général joué par la composante. Comme indiqué à la page 42, les composantes affaires civiles rendent compte de leur activité le plus souvent par l'intermédiaire de du volet politique de la mission, mais peuvent le faire par l'intermédiaire soit du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les questions politiques, soit du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires, en fonction du contexte. De même, il existe différents mécanismes de communication de l'information pour les spécialistes des affaires civiles en poste dans les bureaux régionaux et bureaux de mission locaux. En dépit de ces différences, la nécessité d'une gestion et d'un partage excellents de l'information est commune à toutes les missions et représente l'une des principales fonctions des responsables des composantes affaires civiles, que ce soit au quartier général de la mission ou sur le terrain.

Il incombe donc aux responsables :

- D'identifier les principales parties prenantes s'agissant des informations et analyses sur les activités relatives aux affaires civiles, et de déterminer sous quelle forme ces informations et analyses doivent leur être présentées;

- De donner au personnel des composantes affaires civiles des orientations claires au sujet des informations et analyses à produire et sur la manière de les présenter;
- De déterminer quelles informations et analyses le personnel des composantes affaires civiles a besoin de solliciter auprès des autres parties prenantes;
- De mettre en place des dispositifs efficaces d'organisation du flux bidirectionnel d'informations et d'en contrôler le fonctionnement, de manière que l'information et les interventions locales soient pleinement intégrées aux activités d'analyse et aux stratégies à l'échelle de la mission.

C'est le bureau de la composante affaires civiles au niveau central qui doit être en mesure de recevoir l'ensemble des informations communiquées par l'échelon local et d'en faire la synthèse pour présenter un tableau cohérent de la situation à l'échelle du pays, ainsi que d'en analyser les tendances et d'interpréter les implications des activités locales pour le processus national. Les responsables des composantes affaires civiles doivent être en mesure de présenter ces informations et analyses aux personnes et aux structures compétentes du quartier général de la mission sous une forme assimilable et de rendre compte à l'échelon local de la situation d'ensemble.

Un autre aspect de la gestion de l'information, souvent négligé, consiste à assurer la « mémoire » institutionnelle. Les missions de maintien de la paix se caractérisent par un taux de renouvellement du personnel relativement élevé et il est fréquent de voir arriver des personnes qui ne disposent d'aucune information sur ce qui a été fait avant elles. Les responsables sont tenus de veiller à ce que les systèmes de gestion des dossiers soient en place et utilisés⁴³.

7.3 Chefs d'équipe et bureaux de mission

Les spécialistes des affaires civiles déployés en tant que chefs d'équipe des unités affaires civiles dans les bureaux de mission aux niveaux régional et local exercent un grand nombre des responsabilités décrites dans les autres sections du présent chapitre, mais doivent également souvent jongler avec différentes chaînes hiérarchiques, priorités et instructions. Dans les cas où ils dirigent également des bureaux locaux ou régionaux, ils peuvent avoir des responsabilités supplémentaires d'encadrement qui dépassent la sphère des activités relatives aux affaires civiles. Il peut s'agir de la coordination des programmes de travail d'autres composantes fonctionnelles et de responsabilités administratives telles que l'approbation de l'affectation de fonctionnaires, le renouvellement du personnel et l'approbation de congés. Les responsabilités exactes des chefs de ces bureaux locaux ou régionaux sont énoncées dans un mandat établi à l'occasion de chaque mission⁴⁴. Le fait pour les composantes affaires civiles de remplir cette fonction peut comporter des avantages, mais il peut également présenter des

⁴³ Les moyens disponibles sur POINT (<https://point.un.org>) à cet égard sont le système du DOMP/DAM de classement des dossiers des missions de maintien de la paix, les Directives du DOMP/DAM concernant l'application des règles relatives aux délais de conservation des dossiers dans les opérations de maintien de la paix et les missions politiques et la « Circulaire du Secrétaire général sur les informations sensibles ou confidentielles : classement et manèment » (ST/SGB/2007/6).

⁴⁴ La bibliothèque du réseau des affaires civiles contient un certain nombre de mandats types de chef de bureau de mission régional ou local.

inconvénients en ce que les sollicitations concurrentes exercées sur un fonctionnaire peuvent réduire son efficacité s'agissant de remplir son rôle fonctionnel. Comme ailleurs, la qualité de la planification, dont il est question au **chapitre 8**, peut aider à sortir de ce dilemme.

Dans d'autres cas, le chef du bureau régional n'est pas choisi au sein de la composante affaires civiles. Les chaînes hiérarchiques diffèrent en fonction de la structure de la mission, mais, dans ces cas, il n'est pas rare que le chef d'équipe chargé des affaires civiles ait le chef du bureau régional comme premier supérieur hiérarchique et l'un des spécialistes des affaires civiles hors classe en poste au quartier général de la mission comme second supérieur hiérarchique. Les sollicitations concurrentes en matière de

VOIX DU TERRAIN



Nom : **Peggy Hicks**

Directrice de plaidoyer mondial pour Human Rights Watch

Directrice, Bureau des retours et des communautés (affaires civiles), MINUK : 2002-2004

Spécialiste des affaires civiles/Conseillère en matière de droits de l'homme, FORPRONU : 1995-1996

« Comment avez-vous géré le fait que nombre de vos subordonnés relevaient à la fois de vous et d'un chef de bureau régional ? »

Lorsque j'exerçais les fonctions de Directrice du Bureau des retours et des communautés au Kosovo, la plupart de mes subordonnés travaillaient dans des équipes affectées aux bureaux régionaux. Il était très important qu'ils puissent accomplir leur tâche d'une manière qui favorise l'action générale engagée par la mission pour aider les minorités à retourner dans leur pays, mais il y avait des moments où les chefs de bureaux régionaux craignaient que ce travail ne sape le travail politique qui était mené au niveau régional. Après avoir vu à plusieurs reprises mon personnel tiraillé entre des exigences contradictoires, j'ai passé avec les chefs des bureaux régionaux un accord en vertu duquel ils assureraient la direction « opérationnelle » et je me chargerais de la direction « politique ». En substance, cela voulait dire qu'ils dirigeaient les activités quotidiennes des équipes, mais que, dans leur travail, celles-ci devaient appliquer systématiquement certains principes ou approches, et que l'objectif de leur travail était clairement défini.

J'ai fait une autre chose essentielle qui a été de planifier, en consultation avec le bureau régional, les activités auxquelles les équipes participaient et ce qu'elles s'emploieraient à accomplir pendant l'année. Du fait de l'évolution des besoins du bureau régional, le travail des équipes s'écartait parfois de cet objectif, mais il existait, à tout le moins, un cadre auquel elles pouvaient se référer en cas de sollicitations concurrentes.

Les rencontres périodiques à l'occasion desquelles les équipes au grand complet ou leurs chefs sont venus à Pristina pour échanger des informations ont été extrêmement précieuses en permettant au personnel de saisir la manière dont la contribution qu'il apportait au plan local s'inscrivait dans l'action générale menée dans toute la zone de la mission.

Enfin, mon travail a consisté pour une très grande part à gérer des relations et à résoudre des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient, non seulement au niveau des chefs de bureaux régionaux, mais aussi avec tous les partenaires de la mission et au-delà avec lesquels il était indispensable d'entretenir de bonnes relations de travail si nous voulions atteindre nos objectifs.

Encadré 7.2 Voix du terrain : « Comment avez-vous géré le fait que nombre de vos subordonnés relevaient à la fois de vous et d'un chef de bureau régional ? »

fixation des priorités quotidiennes ou d'interventions visant à faire face à telle ou telle situation peuvent créer des tensions ou donner du fil à retordre à ce fonctionnaire s'agissant d'accomplir ce que ses deux supérieurs attendent de lui. Si les relations personnelles et la capacité de conclure des accords satisfaisants avec tous les intéressés se retrouvent manifestement dans cette dynamique, la solution consiste là encore à planifier de manière efficace les activités et les ressources.

Il incombe au minimum à un chef d'équipe chargé des affaires civiles de contribuer d'au moins quatre façons aux activités d'analyse et de planification de la composante affaires civiles et à l'établissement de ses plans de travail :

- i) Comprendre le plan de travail national relatif aux affaires civiles et l'adapter au contexte régional lors de l'établissement du plan de travail de l'équipe;
- ii) Contribuer à l'analyse globale des affaires civiles par une analyse du conflit réalisée à l'échelon régional;
- iii) Veiller à ce que le plan de travail de l'équipe chargée des affaires civiles concorde avec le plan de travail national relatif aux affaires civiles et la stratégie régionale définie par le chef du bureau (laquelle est, dans certains cas, officialisée dans le cadre de plans d'action régionaux);
- iv) Aider les spécialistes des affaires civiles membres de son équipe à élaborer un plan de travail individuel qui contribue explicitement à l'exécution du plan de travail de l'équipe.

Étant donné que les chefs d'équipe chargés des affaires civiles sont souvent postés en dehors de la capitale, la responsabilité du maintien d'une bonne communication avec la direction de la composante affaires civiles leur incombe en partie. Deux des meilleurs moyens de garantir la qualité de cette communication consiste à faire en sorte que le plan de travail régional soit bien compris du quartier général de la mission et concorde avec les priorités à l'échelle du pays, et que les informations communiquées par l'échelon local soient présentées d'une manière aussi lisible et utilisable que possible.

Si les chefs d'équipe doivent naturellement rendre compte de leur gestion à leurs supérieurs, ils sont également tenus de veiller à ce que leur équipe soit en mesure de comprendre et d'exécuter leur plan de travail et d'atteindre les résultats prévus. On y reviendra plus en détail dans la section suivante.

7.4 Gérer le personnel

L'avantage comparatif de la composante affaires civiles tient généralement au fait que son personnel est présent dans l'ensemble du pays. S'il est rare qu'une composante de ce type dispose de moyens allant au-delà de quelques projets à impact rapide, peu d'autres acteurs internationaux, s'il en existe, sont aussi largement représentés à l'échelon local. Les fonctionnaires eux-mêmes sont le principal atout de la composante.

Il importe donc que ses responsables consacrent suffisamment de temps et d'efforts à faire en sorte que ces fonctionnaires soient aussi efficaces que possible et qu'ils disposent de tout l'appui dont ils ont besoin. Le principal outil de gestion des résultats est

le plan de travail individuel. Il est essentiel de définir les tâches appropriées à chaque individu, de comprendre comment elles s'insèrent dans l'activité de l'ensemble de la composante et de partager la responsabilité de leur exécution. Toutefois, la bonne gestion va beaucoup plus loin. Les responsables à chaque niveau sont tenus de dispenser une formation individualisée à leurs subordonnés, de renforcer leurs capacités et de garantir le respect et l'application uniforme des règles et procédures de l'Organisation. Il ne s'agit pas d'activités supplémentaires que les responsables doivent entreprendre quand ils en ont le temps, mais bien d'un élément de l'activité quotidienne de chaque responsable pour lequel suffisamment de temps doit être prévu. Le même style de gestion ne pouvant pas convenir à tous les membres du personnel et il appartient au responsable de comprendre celui qui est le plus approprié pour chacun d'entre eux, afin de les inciter à donner le meilleur d'eux-mêmes.

Les responsables sont tenus de faire respecter les normes de performance, notamment en agissant en cas de résultats médiocres lorsqu'ils posent problème. Dans certains cas, il peut simplement s'agir de mieux faire correspondre les points forts du fonctionnaire concerné aux tâches à remplir. Dans tous les cas, le responsable se doit de renforcer les capacités et de développer les aptitudes de ses subordonnés, ainsi que de leur faire comprendre les buts généraux de l'Organisation en sus de ceux qui ont été assignés à la composante affaires civiles. Il incombe au responsable d'engager et de maintenir constamment le dialogue avec son personnel afin de lui donner les orientations appropriées et de formuler des observations constructives sur son travail. La notation des fonctionnaires est une tâche essentielle des responsables; il s'agit d'un mécanisme indispensable pour garantir que les résultats du personnel soient conformes aux plus hautes qualités requises des fonctionnaires par l'ONU et pour consigner les résultats bons ou mauvais d'une manière uniforme à tous les niveaux. Si les responsables surestiment des résultats pour éviter une situation conflictuelle, ils diminuent la capacité de l'Organisation de s'assurer les services de personnes qualifiées et motivées et de remédier à une prestation laissant à désirer.

Il peut arriver que la performance systématiquement médiocre d'un fonctionnaire appelle l'adoption de mesures plus vigoureuses. En septembre 2011, le Secrétaire général a rendu obligatoire pour l'ensemble du personnel de direction et d'encadrement de suivre une « Formation sur le système de gestion de la performance et de perfectionnement ». Cette formation vise à familiariser ce personnel avec les outils et procédures à leur disposition pour remédier à toutes insuffisances en prenant « des mesures [qui] peuvent consister à prodiguer au fonctionnaire des conseils, à l'affecter à des fonctions qui lui conviennent mieux, à lui organiser une formation additionnelle ou à lui établir un plan d'amélioration de la performance assorti d'un échéancier et d'objectifs clairs, le premier notateur se chargeant d'accompagner et d'encadrer l'intéressé et de l'entretenir régulièrement de sa performance⁴⁵ ». Si, en dépit de tous ces efforts, la performance du fonctionnaire continue de laisser à désirer, des mesures administratives peuvent être prises, y compris le non-renouvellement d'un engagement pour une du-

⁴⁵ Instruction administrative : Système de gestion de la performance et de perfectionnement (ST/AI/2010/5, par. 10.1), <https://itsforreal.un.org/wp-content/uploads/2010/08/ST-AI-2010-5.pdf>.

VOIX DU TERRAIN



Nom : **John Bevan**

Chef de la composante affaires civiles, MONUSCO (puis MONUC) : 2008-2009

Chef de la composante affaires civiles, MINUNEP : 2007

Chef de la composante affaires politiques, MINUSTAH : 2005-2006 et 2010-2011

« Comment réglez-vous le problème de la gestion d'équipes très dispersées ? »

La première tâche de tout responsable des affaires civiles est d'essayer de créer une uniformité de conception, d'approche et de pratique. Cela est rendu plus difficile par le fait que le personnel de cette composante est généralement dispersé sur de vastes zones et opère dans des contextes sociopolitiques très divers.

Il est indispensable pour les collègues qui travaillent dans des lieux isolés de se sentir membres d'une équipe pouvant compter sur l'appui d'une organisation centrale, et il convient d'encourager les bureaux de mission à se mettre directement en contact les uns avec les autres pour échanger des données d'expérience et les enseignements tirés de leur expérience.

Si l'on veut surmonter les problèmes liés à la gestion à distance, il est essentiel de prévoir suffisamment de temps et de moyens pour la formation initiale, afin de parvenir à une conception et à une motivation communes. De même, il conviendrait d'organiser des retraites nationales aussi souvent que possible afin de réunir au moins une fois par an l'ensemble du personnel de la composante affaires civiles. Ces rencontres annuelles sont un investissement majeur en temps et en énergie.

Je retiens de ma propre expérience d'une retraite ayant réuni l'ensemble du personnel en RDC que la rencontre est beaucoup plus productive si tout le personnel a participé à sa préparation. Comme c'est souvent le cas, cette rencontre visait à élaborer un plan de travail national pour la composante affaires civiles. Les 16 bureaux avaient établi bien avant la date de la retraite des auto-évaluations détaillées de leurs activités de l'année précédente, qui avaient été distribuées à l'avance. Cela a évité à la réunion un examen laborieux de 16 rapports et nous a permis de passer presque immédiatement à la planification des activités futures sur la base d'une connaissance partagée des succès et insuffisances généraux de l'équipe pendant la période précédente. La synthèse des auto-évaluations, par exemple, a révélé l'inquiétude très répandue suscitée par l'impact des projets à impact rapide et le temps que chaque bureau devait leur consacrer. Si nous avions dû prendre tout depuis le début, il aurait fallu des heures simplement pour recueillir l'expérience de chaque bureau, alors que ce temps pouvait être utilisé pour un débat de fond. Le fait que tous les bureaux aient fait un bilan de leurs propres activités et l'aient communiqué à l'avance à tous les participants a rendu la rencontre beaucoup plus productive.

Encadré 7.3 Voix du terrain : « Comment réglez-vous le problème de la gestion d'équipes très dispersées ? »

rée déterminée. Le guide de la gestion de la performance insatisfaisante mentionné dans la section relative aux **Lectures recommandées** fournit des orientations détaillées sur les mesures à prendre dans ce type de situation.

Un très grand nombre de moyens sont à la disposition du personnel de direction désireux d'améliorer ses techniques de gestion, y compris ceux qu'énumère la section consacrée aux **Lectures recommandées** plus loin. Toutefois, il convient de noter que les conditions de travail des composantes affaires civiles présentent certaines difficultés spécifiques.

- Une grande partie du personnel travaille de manière isolée dans des conditions difficiles et parfois dangereuses, dans lesquelles il est facile d'être surmené. Le personnel de direction doit être conscient des facteurs de stress auxquels ses subordonnés font face quotidiennement, tenir compte du fait que tout le monde ne réagit pas de la même manière au stress et que celui-ci peut s'accumuler et être prêt à fournir l'appui nécessaire. Il n'y a pas de règle d'application générale concernant les solutions pouvant donner de bons résultats selon le contexte, mais la communication est la première chose à mettre en place si l'on veut comprendre ce qui arrive à tel ou tel fonctionnaire. La qualité de la communication revêt une importance particulière après une crise ou un incident, cas dans lequel il peut être très important pour les intéressés que « la mission » (en l'occurrence, le supérieur hiérarchique) sache ce qui s'est passé et se rende compte du fait que la situation en question a eu un impact sur eux. Le personnel de direction peut également mettre en place un système de rotation du personnel entre les différents bureaux de mission et le quartier général, de manière à réduire autant que faire se peut le temps passé dans les lieux d'affectation classés difficiles. Ce système ne peut pas contenter tout le monde à tout moment, mais s'il est appliqué d'une manière équitable, transparente et prévisible (en consultation avec tous les intéressés), la majorité des membres du personnel peut en accepter la logique.
- Une autre difficulté tient au fait que le personnel est en général dispersé à travers tout le pays et que les personnes qui travaillent dans des lieux éloignés peuvent ne pas avoir beaucoup d'occasion de rencontrer le personnel de direction au quartier général, voire les spécialistes des affaires civiles en poste dans d'autres parties du pays. Si le chef de la composante peut compter dans une certaine mesure sur le personnel d'encadrement sur le terrain, c'est en dernière analyse un investissement important que de chercher à connaître autant que faire se peut les points forts et les points faibles de chaque membre du personnel. Le chef de la composante doit non seulement encourager et planifier une communication verticale bidirectionnelle avec son personnel, mais aussi favoriser les échanges horizontaux de manière que les membres du personnel de cette composante en poste à travers le pays puissent se connaître. Les retraites annuelles et les réunions de coordination ordinaires peuvent être extrêmement précieuses à cet égard, tout comme les activités régionales qui rassemblent les spécialistes des affaires civiles travaillant sur des questions ayant des incidences dans plusieurs domaines de responsabilité ou des origines communes. Ce sont souvent les seules occasions pour bien des fonctionnaires d'avoir des relations professionnelles et sociales avec leurs collègues dans le cadre d'un contact direct et de mieux appréhender des problèmes communs, mais aussi les bonnes pratiques et les approches innovantes existantes.
- Les mandats peuvent être très généraux et il peut être difficile pour le personnel de savoir comment s'y prendre pour les traduire en activités concrètes. Comme indiqué plus haut, le personnel de direction doit imprimer une vision cohérente aux activités relatives aux affaires civiles, fournir des orientations et formuler des observations précises sur la manière de mener cette action au niveau local. Cette vision doit se retrouver dans le processus de planification et doit être communiquée aux

autres parties prenantes qui, comme les chefs de bureau ou les chefs d'autres composantes des missions, jouent un rôle important dans les activités relatives aux affaires civiles.

7.5 Responsabilités supplémentaires

Comme on l'a vu plus haut, l'organisation de retraites annuelles peut servir à différents usages. En sus de contribuer aux activités d'analyse et de planification des composantes, les retraites peuvent promouvoir le bien-être personnel et professionnel des fonctionnaires. Elles sont pour eux l'occasion d'établir des contacts personnels, de rencontrer des collègues et d'éliminer les obstacles de communication découlant des chaînes de commandement et de l'absence de contacts directs. Les retraites doivent être planifiées et inscrites au budget à l'échelon central à l'avance, ce qui signifie également que ce sont des activités prévisibles que les spécialistes des affaires civiles peuvent anticiper avec intérêt.

De même que les retraites, des réunions de travail sur des thèmes spécifiques peuvent être organisées pour permettre à des fonctionnaires investis de responsabilités particulières d'échanger des vues sur une question donnée. En outre, les responsables doivent s'efforcer d'effectuer des visites sur le terrain afin de mieux comprendre le cadre de travail de leurs subordonnés et les conditions dans lesquelles ceux-ci remplissent leur mission. Ces visites sont souvent les premières activités qui sont sacrifiées à un emploi du temps chargé, mais les responsables devraient faire tout leur possible pour établir un calendrier de visites sur le terrain et s'y tenir.

De même, on attend des responsables des affaires civiles qu'ils participent à des réunions mondiales des chefs de composantes affaires civiles des missions des Nations Unies, durant lesquelles l'activité générale de ces composantes peut être examinée, les besoins d'appui recensés et les bonnes pratiques communiquées.

Encourager la collecte, la communication et l'application des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience à tous les niveaux de la composante est une fonction importante des responsables des affaires civiles. Là encore, c'est quelque chose que les priorités concurrentes que le personnel a à gérer tend trop facilement à lui faire oublier. Cela étant, les responsables doivent l'encourager à adhérer au réseau des affaires civiles en ligne et à y participer activement, en partageant ses propres données d'expérience et en sollicitant informations et idées auprès des autres adhérents.

Donner l'occasion de se perfectionner professionnellement est une autre responsabilité essentielle du personnel de direction. Elle peut être exercée en planifiant et en inscrivant au budget des activités de formation dans le cadre ou, moins souvent, en dehors de la mission. La formation étant une ressource précieuse et rare, il incombe aux responsables de recenser les besoins les plus importants, qu'il s'agisse des attentes du personnel ou de la valeur ajoutée à la réalisation des objectifs de la section, et de trouver les moyens appropriés d'y répondre. La formation interne et informelle peut être organisée en mettant à profit les compétences spécifiques de certains fonctionnaires en poste à la composante affaires civiles ou ailleurs.

Une méthode de formation professionnelle spécialement adaptée aux affaires civiles a été élaborée pour aider les responsables des affaires civiles à former leur personnel en utilisant les moyens limités à leur disposition. Elle permet de former les équipes de terrain aux techniques dont elles ont besoin pour exécuter le plan de travail pour l'année suivante. Les activités de formation sont adaptées, en ce que le responsable des affaires civiles peut décider de quelles séries de techniques le groupe à former a besoin en priorité (analyse, planification, communication de l'information, négociation, etc.). Par ailleurs, les modules spécifiques sont adaptés au contexte de travail de l'équipe. Plusieurs missions ont utilisé ces activités de formation à la fois comme des activités de planification, de renforcement de l'esprit d'équipe et de perfectionnement des compétences, en incitant les composantes à se concerter pour analyser leur environnement et planifier leurs activités pour l'année à venir. Il existe des directives montrant aux responsables des affaires civiles comment planifier et organiser l'une de ces activités, comme indiqué dans la section consacrée aux **Lectures recommandées**, et l'équipe affaires civiles du siège du DOMP peut aussi y contribuer.

Le Centre intégré de formation du personnel des missions peut également être bien placé pour organiser des modules de formation spécifiques et aider les composantes affaires civiles à en faire profiter leur personnel et/ou appuyer des stratégies de formation plus structurées, telles que la formation professionnelle dispensée dans le cadre de la mission dont il a été question plus haut.

Lectures recommandées

Nom	Fichier de candidats des affaires civiles
Description	Les responsables peuvent consulter les profils du fichier de candidats par l'intermédiaire du responsable de groupe professionnel pour les affaires civiles du DAM, qu'ils peuvent de leur côté renseigner au sujet de leurs besoins prévus en effectifs.
Source	Le responsable de groupe professionnel peut être contacté à l'adresse électronique suivante : civilaffairsog@un.org
Nom	The Management Handbook: A Practical Guide for Managers in UN Field Missions (à paraître)
Description	Un guide en cours d'élaboration à l'Institut international pour la paix, destiné à appuyer le travail des responsables des missions des Nations Unies, et abordant les thèmes suivants : activités de direction, communication, gestion du personnel, gestion de la sécurité, organisation et coordination, prise de décisions et règlement des problèmes, planification, gestion des projets, gestion financière, gestion du temps, gestion du savoir et évaluation.
Source	Sera accessible sur le site Web de l'institut : http://www.ipinst.org

Nom	Managing Field Offices: Peacekeeping Practice Note
Description	L'une des trois études portant sur les bureaux extérieurs des missions des Nations Unies. Récapitule succinctement certains des points essentiels à prendre en considération dans la gestion des bureaux locaux et régionaux. Les deux autres études traitent de la planification et de la création des bureaux de mission.
Source	Disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles. Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Inspira : gestion de la performance et perfectionnement
Description	Site Web donnant accès à un grand nombre de moyens de gestion de la performance dans le contexte des Nations Unies, depuis les directives officielles jusqu'aux moyens permettant au personnel de direction de parfaire ses compétences en gestion, en passant par les conseils et les listes de points à vérifier au sujet de questions telles que la préparation en vue des évaluations du comportement professionnel.
Source	https://itsforreal.un.org/performance/
Nom	Addressing and Resolving Poor Performance
Description	Guide élaboré par la Division du personnel des missions du DAM pour aider le personnel de direction à gérer les résultats médiocres. Traite notamment de la communication des attentes et des problèmes de performance et fournit l'occasion de s'améliorer et de prendre les mesures nécessaires.
Source	Disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles. Les personnes ayant une adresse électronique de l'ONU peuvent demander l'accès à ce réseau en envoyant un courriel à l'adresse : dpko-civilaffairsnetwork@un.org
Nom	Tailored in-mission skills training for Civil Affairs Officers: Guidance for missions on planning and implementation
Description	Destiné au personnel de direction, ce guide lui montre comment planifier et organiser une activité de formation à la carte en cours de mission pour les composantes affaires civiles. Les modules et présentations PowerPoint qui les accompagnent sont également accessibles en ligne.
Source	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la page des affaires civiles sur intranet POINT : https://point.un.org/SitePages/civilaffairs.aspx